



análisis político
No. 17 SEP/DIC 1992

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Francisco Leal Buitrago
FUNDADOR

William Ramírez Tobón
DIRECTOR

Fernando Cubides Cipagauta
EDITOR

Gonzalo Sánchez Gómez
ASESOR EDITORIAL

Sandra Patricia Martínez B.
ASISTENTE EDITORIAL

Diana Marcela Rojas
EDITORA VERSIÓN ONLINE

Carlos Germán Sandoval
ASISTENTE EDITORIAL VERSION ONLINE

ASESORES EDITORIALES INTERNACIONALES

Klaus Meschkat *ALEMANIA*
María Isaura Pereira de Queiroz *BRASIL*
Daniel Pécaut *FRANCIA*
Eric Hobsbawm *INGLATERRA*
Norbert Lechner *CHILE*
Thomas Fischer *ALEMANIA*
Charles Bergquist *ESTADOS UNIDOS*
Catherine LeGrand *CANADA*

UNIBIBLOS *Impresión*
Siglo del Hombre Editores *Distribución*

ESTUDIOS

Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Colombia:¿hacia una salida democrática a la crisis nacional?

EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ

DEMOCRACIA

La protección internacional de los desplazados internos a la luz del derecho cosmopolitano de Kant

HERNANDO VALENCIA VILLA

COYUNTURA

El colapso del comunismo y la tarea ideológica democrática

LUIS EDUARDO HOYOS

La ONU y el proceso de paz en el Salvador: 1990-1992

RÁUL BENÍTEZ MANAUT

DEBATE

Poder y medios de comunicación:¿una puerta giratoria?

JOSÉ HERNÁNDEZ

RESEÑAS

Violence in Colombia: The contemporary crisis in historical perspective,

DE CHARLES BERGQUIST, RICARDO PEÑARANDA Y GONZALO SÁNCHEZ, CHARLES BERGQUIST

Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia, de Pilar Gaitan Pavía y Carlos Moreno Ospina

POR DARIO FAJARDO MONTAÑA

Los límites de la modernización,

DE CONSUELO CORREDOR,

POR JAIME ZULUAGA NIETO

Surgimiento de las sociedades científicas en Colombia, 1859-1936,

DE DIANA OBREGÓN TORRES,

POR FERNANDO CUBIDES

TESTIMONIO

Confesión de parte

ALFREDO MOLANO

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

Educación Superior en Colombia

RICARDO LUCIO

REFORMA DEL ESTADO y DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL EN COLOMBIA *

José Antonio Ocampo**

Para cualquier observador, la gran paradoja del desarrollo colombiano es la conjunción de una gran estabilidad macroeconómica, un ritmo aceptable de crecimiento de la actividad productiva, la mejoría continua de los principales indicadores sociales y una de las tradiciones democráticas y civilistas más consolidadas del sub continente latinoamericano, con manifestaciones crónicas de violencia política y social. Estas últimas tienen, además, múltiples manifestaciones, asociadas fundamentalmente a viejos conflictos agrarios, décadas de violencia política y al más reciente pero ya envejecido fenómeno del narcotráfico. Como resultado de ello, la paz es la esencia misma del proceso político nacional. En torno a ella han venido girando, por lo tanto, los grandes proyectos de reforma institucional, en especial la Constitución Política de 1991.

Los vientos neoliberales han llegado al país al mismo tiempo, con tanto o mayor fuerza que en otros países de la región. Con base en un diagnóstico según el cual, en ausencia de medidas radicales que abrieran la economía a las libres fuerzas del mercado, el país esta-

ba abocado a una severa crisis de desarrollo, la administración Gaviria puso en marcha un ambicioso plan de liberalización económica, no muy diferente a aquél que vienen adoptando, de una u otra manera, todos los 'países de la región.

La dialéctica entre una nueva Constitución, que reclama más Estado como mecanismo para superar la crisis institucional, y un Plan de Desarrollo, que diagnostica la necesidad de menos Estado, es el eje del debate sobre la reforma del Estado en Colombia. Las dos perspectivas no son totalmente antagónicas, pero sí lo suficiente como para tornar el momento que vive Colombia uno de los más contradictorios de la historia del país.

Este ensayo analiza la controversia actual sobre la reforma del Estado en Colombia y las reformas en marcha, en aquellos temas que tienen una relación más directa con el desarrollo económico y social. Está dividido en cuatro partes. En la primera se hace una breve caracterización del desarrollo económico y social del país, y su relación con la intervención estatal, y se ilustran las discre-

pancias conceptuales entre la reciente Constitución y el Plan de Desarrollo de la administración Gaviria. La segunda estudia con detenimiento los temas relacionados con crecimiento y estabilidad macroeconómica. La tercera considera aquellos relativos a la equidad. La cuarta analiza los dos temas más directamente relacionados con economía y democracia: las controversias relativas a la propiedad y los mecanismos institucionales para la adopción de las decisiones económicas.

El trabajo arguye que muchos de los cambios que ha puesto en marcha la administración Gaviria, dirigidos a ampliar la esfera de acción del mercado, son convenientes y positivos en una perspectiva de larga duración. La estrategia de reorientación de la economía hacia afuera responde, en efecto, a necesidades tanto internas como externas del desarrollo colombiano. El énfasis en el gasto público social, en la introducción de nuevos criterios para su asignación, y la reestructuración del sector público para darle más espacio al sector privado en la provisión de servicios sociales y domiciliarios son también convenientes. Sin embargo, el ensayo argumenta igualmente que el diagnóstico sobre la naturaleza de los problemas estructurales que enfrentaba la economía colombiana, y la radicalidad y la velocidad con la cual se han llevado a cabo las reformas estructurales, han sido inadecuadas. Como consecuencia de ello, el país ha perdido la oportunidad de realizar una serie de reformas sin grandes traumas económicos y sociales, en el marco del diálogo y el consenso democrático en el cual se ha movido en otros frentes. La radicalidad y velocidad de las reformas han aumentado, además, la vulnerabilidad macroeconómica y, ante todo, han introducido elementos adicionales de inestabilidad política, que ponen en peligro el éxito de un proceso de apertura política positivo, orientado a superar las crónicas condiciones de violencia en las cuales se ha movido el país.

Las dificultades macroeconómicas que se han enfrentado durante la ejecución del pro

grama de reformas estructurales han desempeñado un papel muy importante en los resultados que se han apreciado en los últimos años. En particular, la adopción de una política monetaria extremadamente contraccionista en 1991, dirigida a combatir la inflación, acentuó la abundancia de divisas que ya era evidente en la fuerte acumulación de reservas característica del año al interior. Como reflejo de ello, el país experimentó una recesión productiva (que para los patrones colombianos significa estancamiento del PIB per cápita y ligera caída de la producción industrial y de algunos otros sectores), y vio deteriorarse la tasa de cambio extremadamente competitiva que tenía al iniciarse el programa de reformas. El fuerte racionamiento eléctrico de 1992 introdujo elementos adicionales en el panorama económico de corto plazo. Pese a la importancia de estos eventos coyunturales, la referencia a ellos será marginal, para no desviar la atención de los temas centrales del trabajo.

La vastedad del tema que nos ocupa obliga a ser selectivos en la temática. Así, asuntos tan centrales como la seguridad interna y la justicia, sobre los cuales existe un amplio consenso acerca de la necesidad de reforzar las acciones del Estado, no serán objeto de atención, para destinarla a temas más específicos del desarrollo económico y social. Por otra parte, el tema obliga a un recurso continuo, no sólo al análisis político sino también a la historia económica y política del país. De hecho, muchas de las imprecisiones características de algunos diagnósticos en boga surgen de una lectura inadecuada de los hechos históricos. Además, el debate sobre el Estado tiene un trasfondo ideológico inescapable. Este trabajo no lo oculta. No participa, por lo tanto, de la tendencia de gran parte de la literatura económica contemporánea a esconder los sesgos políticos e ideológicos tras un sofisticado aparataje técnico. No obstante, comparte la conveniencia y necesidad de debatir técnicamente, y con la mayor objetividad posible, el alcance real de las formas de intervención estatal y sus deficiencias, pero también sus virtudes.

1. DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL E INTERVENCION ESTATAL

1. Una breve caracterización del desarrollo y de la intervención estatal en Colombia

La característica del desarrollo económico colombiano que más ha sido destacada internacionalmente ha sido su gran estabilidad macroeconómica. Colombia nunca ha tenido ningún milagro económico, pero tampoco ningún colapso, como aquél que experimentaron casi todos los países de la región en los años ochenta. A largo plazo, su crecimiento ha sido muy similar al promedio de América Latina o del Tercer Mundo, y sólo ha sobresalido cuando el comportamiento de otras naciones ha sido insatisfactorio. La tendencia a estar en el promedio es, además, una de las características que se repite cuando se analizan otros indicadores económicos y sociales. De hecho, según veremos en la parte III de este trabajo, la estabilidad del crecimiento se ha reflejado también en una mejoría más o menos estable de los principales indicadores sociales.

No sin razón decía, por lo tanto, el finado Carlos Díaz-Alejandro que Colombia era un país "mediocre", entendido no en el sentido peyorativo del término, sino en su acepción alternativa, es decir, la de un país "intermedio, que está en el medio". Si hemos de confiar en las apreciaciones de los observadores externos, ésta puede ser, de hecho, la gran virtud del país. Lo que no se debe olvidar es que esta estabilidad refleja dos características adicionales: una tradición gradualista en el manejo económico y una fuerte regulación macroeconómica. La pérdida de la primera y, en menor medida, de la segunda, pueden ser, por lo tanto, costos importantes del actual programa de reforma estructural (véase al respecto la parte II de este trabajo).

Existe un gran consenso en torno a que el tamaño relativo del Estado es pequeño en Colombia en comparación con países de similar nivel de desarrollo. El actual Plan de Desarrollo comparte este diagnóstico. Sin embargo, también parece compartir la apreciación según la cual el Estado colombiano ha intervenido excesivamente en la asignación de recursos productivos y, en especial, ha fomentado el excesivo enclaustramiento del país¹. En la parte II argumentaremos en CO1"1tra de esta concepción. Basta, por ahora, anotar que el Estado colombiano la tenido, sin duda, una tradición de alta intervención en las operaciones financieras y en la regulación de los flujos de divisas. En épocas recientes, sin embargo, dicha regulación ha estado asociada mucho más a la regulación macroeconómica que a intentos de planificar el desarrollo. Fuera de ello, los campos prioritarios de acción del Estado han sido los más tradicionales: básicamente la provisión de servicios sociales e infraestructura.

Los cuadros 1 y 2 corroboran estas apreciaciones. Como en la mayor parte de los países, la participación de la demanda final de sector público en el PIB muestra una tendencia ascendente, que en el caso colombiano ha tenido un comportamiento escalonado en la posguerra: se mantuvo alrededor de un 10-12% en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, aumentó a un 15% a finales de los años sesenta (el primer dato que registra el Cuadro 1), y nuevamente, a un 19%, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta². Esta última proporción es, en cualquier caso, moderada para los patrones internacionales³. Debido al alto contenido de mano de obra asalariada calificada, la participación en la remuneración a los asalariados es mayor (alrededor del 300/0) y muy superior a su participación en el empleo total, que alcanzó un pico de un 9% a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, y ha tendido a disminuir desde entonces⁴.

1 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. I. Para

2 detalles adicionales, véase Comisión del Gasto Público (1986).

3 República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. V, y Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981). Esto también es cierto en relación con el empleo público. Un trabajo de PREALC (Echeverría, 1985) realizado hace algunos años encontró, en efecto, que las relaciones de dicho empleo con indicadores laborales generales era, en Colombia, alrededor de la mitad del nivel típico en otros países latinoamericanos.

4 Misión de Empleo (1986), González (1987) y Reyes (1987).

La mayor parte del aumento en la participación del sector público en la generación de la demanda interna que se experimentó hace una década, estuvo asociada a la inversión de las empresas públicas, especialmente en infraestructura (generación eléctrica) y desarrollo minero. Los picos de la inversión pública coincidieron con los años de crisis de comienzos de los ochenta, cuando la inversión privada se había debilitado considerablemente, llevando la participación del sector público en la inversión total a un 50%. Con la reducción de la inversión pública y la recuperación de la privada, la tendencia ha sido la opuesta en años más recientes.

La participación del sector público en la generación del PIB ha sido similar a la de la demanda y elevada sólo en cuatro sectores: servicios sociales y comunales, servicios públicos domiciliarios, minería, transporte (puertos y ferrocarriles) y telecomunicaciones⁵. Fuera de la minería, se trata así de las dos áreas de acción aludidas al final de la sección anterior. Conviene anotar, además, que en el caso de la minería, gran parte de la producción estatal se hace indirectamente a través de contratos de asociación con empresas privadas (básicamente multinacionales), las cuales llevan a cabo directamente las labores de producción. De hecho, la participación del sector público en este sector

CUADRO No. 1
TAMAÑO RELATIVO DEL SECTOR PUBLICO SEGUN DIVERSOS
INDICADORES MACROECONOMICOS (Valores porcentuales)

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86	1987-89	
DEMANDA FINAL DEL SECTOR PUBLICO						
(% del PIB)						
Consumo final de las administraciones públicas	14.98	15.02	18.11	19.93	19.13	
Inversión bruta	9.49	8.31	10.34	10.49	10.15	
	5.49	6.72	7.77	9.44	8.97	
VALOR AGREGADO DEL SECTOR PUBLICO						
(% del PIB)						
Administraciones públicas	14.62	14.80	18.21	20.87		
Empresas públicas no financieras	8.04	7.77	9.78	10.59		
Instituciones financieras públicas	5.15	5.55	6.84	8.37		
	1.44	1.47	1.58	1.91		
REMUNERACION A ASALARIADOS (%)						
de la remuneración a asalariados)	29.78	28.85	30.53	33.57		
Administraciones públicas	21.35	20.00	21.15	23.48		
Empresas públicas no financieras	6.19	6.33	6.76	7.20		
Instituciones financieras públicas	2.24	2.52	2.62	2.89		
AHORRO DEL SECTOR PUBLICO (% del PIB)						
Administraciones públicas	4.12	7.36	4.70	5.44	7.62	
Empresas públicas no financieras	2.05	5.29	1.73	2.60	4.44	
	1.42	1.36	1.44	2.10	3.18	
INVERSION BRUTA (% del PIB)						
Administraciones públicas	5.49	6.72	7.77	9.44	8.97	
Empresas públicas no financieras	3.18	3.66	3.85	3.63	4.19	
	2.30	3.06	3.92	5.82	4.78	
INVERSION BRUTA						
(%~~ la inversión bruta total nacional)	28.04	37.19	39.18	50.27	43.47	

Fuente: DANE, cuentas nacionales y cuentas del sector público. Promedios de participaciones anuales, expresadas a precios corrientes.

5 Este Cuadro también registra una participación modesta del sector público en la industria manufacturera y en servicios financieros. En el primer caso, la participación creciente es más un efecto de márgenes de ganancia e impuestos indirectos crecientes en las dos actividades más tradicionales de producción del Estado (derivados del petróleo y licores).

ha sido decreciente a lo largo de las dos últimas décadas, según lo registra el Cuadro 2.

La heterogeneidad regional es otra característica distintiva del país. Sin duda, para su tamaño, Colombia es una de las naciones regionalmente más complejas de América Latina y quizás del mundo. Este hecho ha tenido, como es obvio, un impacto profundo sobre el desarrollo económico y político nacional. En términos económicos, le dio al país el carácter de una economía de archipiélago, como la caracterizó en su momento un influyente científico social colombiano⁶. Tuvo, además, un efecto decisivo sobre el proceso de industrialización, según veremos más adelante, ya que las principales regiones del país sólo vinieron a estar integradas con comunicaciones modernas en forma muy tardía -de manera precaria a fines de los años veinte y en forma mucho más articulada, en la década de los años cincuenta-. De hecho, el carácter incompleto de este proceso de integración del mercado interno permite explicar por qué todavía a finales de los años setenta un Plan de Desarrollo pudiera denominarse Plan de Integración Nacional y que el tema del aislamiento geográfico figure todavía en forma notoria en el mapa de la violencia colombiana. De alguna manera, la heterogeneidad regional es también fuente de estabilidad macroeconómica y de la tradición gradualista del país, ya que la heterogeneidad geográfica está acompañada de una diversidad de las bases productivas, que es equilibradora en términos globales, y genera, al mismo tiempo, una fuerte resistencia a políticas económicas que beneficien a algunas regiones (es decir, a algunos sectores, dada la especialización regional) a costa de otras ⁷.

Dada la heterogeneidad regional, no deja de sorprender el excesivo centralismo que alcanzó la administración pública en años recientes. Parte de ello es el reflejo de procesos políticos que culminaron en la imposición de un fuerte centralismo en la Constitución de 1886. En realidad, el

CUADRO No. 2
ESTRUCTURA DEL PIB GENERADO POR EL SECTOR PUBLICO (a precios de 1975)

	1971-1974	1975-1978	1979-1982	1983-1986
I. ESTRUCTURA DEL PIB DEL SECTOR PUBLICO				
Sector agropecuario	0.17	0.19	0.23	0.23
Minería	8.56	4.87	3.40	4.02
Industria manufacturera	3.88	5.79	9.87	14.18
Electricidad, gas yagua	6.41	7.15	7.14	6.34
Construcción	2.24	1.74	1.29	1.22
Comercio y hotelería	0.00	1.36	1.38	1.37
Transporte y comunicaciones	11.24	13.15	12.82	12.94
Servicios financieros	11.14	10.97	10.48	10.47
Servicios comunales, sociales y personales	56.36	54.78	53.37	49.22
II. PARTICIPACION EN EL PIB SECTORIAL				
Sector agropecuario	0.10	0.12	0.16	0.20
Minería	53.12	49.78	41.66	32.85
Industria manufacturera	2.38	3.72	6.94	12.74
Electricidad, gas yagua	100.00	100.00	100.00	100.00
Construcción	8.75	7.51	5.86	5.50
Comercio y hotelería	0.00	1.52	1.67	2.14
Transporte y comunicaciones	19.20	22.10	20.74	26.21
Servicios financieros	11.16	11.68	11.29	13.76
Servicios comunales, sociales y personales	65.08	65.76	64.01	71.07

Fuente: DANE, cuentas nacionales y cuentas del sector público.

⁶ Nieto Arteta (1971).
⁷ Para un desarrollo más amplio de esta hipótesis, véanse Ocampo y Reveiz (1980) y Reveiz (1989).

centralismo económico del Estado es un fenómeno más reciente, asociado básicamente a la extensión de las funciones del Estado en las áreas de desarrollo social e infraestructura desde los años treinta, y a la ausencia de mecanismos adecuados de financiamiento regional y local⁸. En épocas recientes, y en especial a partir de la década de los años ochenta, la fuerza de la heterogeneidad regional se ha expresado a través de un fuerte impulso descentralizador, del cual hace parte la Constitución de 1991. La tendencia internacional en tal sentido ha reforzado, sin duda, este proceso. A través de él, las regiones y los municipios han ganado, no sólo un grado importante de autonomía política, sino también en el manejo de sus ingresos y gastos, aunque financiados en parte importante por participaciones crecientes en los ingresos nacionales⁹.

Si la complejidad regional ha tenido un impacto importante sobre el desarrollo económico, su efecto sobre el desarrollo político no ha sido menos notorio. En cierta forma, la inestabilidad política del siglo XIX estuvo ligada al difícil proceso de construcción de una nación a partir de un conjunto desarticulado de regiones. Este proceso condujo a nueve guerras civiles nacionales y a un incontable número de conflictos armados de alcance regional. Sin embargo, a partir de la más sangrienta de las guerras civiles, la llamada de los Mil Días (1899-1902), y la consecuente secesión de Panamá (1903), la heterogeneidad regional vino a ser el fundamento de una fuerte tradición democrática y civilista. En efecto, la democracia colombiana ha sido, en gran medida, el mecanismo institucional por medio del cual las élites regionales -representadas en los dos partidos políticos tradicionales, el Congreso y el gabinete ministerial- negocian entre sí.

Este proceso no ha estado, por supuesto, exento de dificultades, como lo atestigua la gran crisis institucional que experimentó el país entre el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948 y la conformación del Frente Nacional mediante el Plebiscito de 1957 -el período conocido simplemente como la Violencia-, y la crisis sociopolítica que ha venido experimentando el país en años más recientes.

La Violencia hizo evidente la sobrevivencia de otras formas de conflicto, íntimamente ligadas a procesos regionales. El más importante de ellos es la pugna por la tierra en las zonas de frontera agraria. La conflictividad característica de las zonas de expansión agraria no es peculiar de Colombia, pero sí lo es la existencia de una frontera agraria abierta en muchas regiones, incluso del interior del país. La compleja geografía colombiana permite, en efecto, tener fronteras incluso a pocos kilómetros de los principales centros urbanos. La conflictividad característica de las fronteras agrarias colombianas a lo largo del siglo XIX y de las primeras décadas del actual ha sido documentada en diversos trabajos¹⁰. Ella no sólo explotó durante la Violencia, sino que continúa plagando la vida de varias regiones del país.

La radiografía de la violencia actual es, sin embargo, más compleja, debido a la combinación de dichos conflictos y otras viejas disputas agrarias -la lucha de los indios por la tierra en algunas regiones del país- con un complejo mapa de movimientos guerrilleros y con los más recientes y devastadores efectos del narcotráfico¹¹. Algunos movimientos guerrilleros nacieron directamente de los viejos conflictos agrarios y todos han sobrevivido

⁸ Véanse al respecto, Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), Parte la., y Ocampo (1984).

⁹ Sobre estos temas a lo largo de las últimas décadas, véanse Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), Misión para la Descentralización (1991), Bernal et al. (1990) y Perry y Rodríguez (1991). Este último trabajo explora, además, las implicaciones de la nueva Constitución Política.

¹⁰ Véase en especial, LeGrand (1988).

¹¹ Los comentarios que siguen no pueden hacer justicia a la complejidad del tema de la violencia colombiana. Véanse, entre la creciente literatura que existe en el país sobre el tema, los trabajos incluidos en Sánchez y Peñaranda (1986), el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987), Camacho (1991) y Pizarro (1991). Los trabajos de Reyes y Bejarano (1988), y Losada y Vélez (1989) presentan mapas de la violencia, a través de los cuales se puede apreciar la compleja confluencia del narcotráfico, las luchas guerrilleras y los viejos conflictos agrarios e indígenas. El último de los trabajos mencionados muestra también la evolución cuantitativa de la violencia colombiana desde los años cincuenta.

por más de tres décadas gracias al aislamiento de muchas zonas rurales. Conviene recordar al respecto que con excepción parcial del M-19 antes de su incorporación a la vida civil en 1990, los movimientos guerrilleros han sido en general incapaces de desarrollar una fuerte articulación urbana, excepto con unos pocos reductos de estudiantes y sindicatos radicalizados.

El narcotráfico, por su parte, no sólo se ha inmiscuido en la dinámica de las fronteras agrarias, sino que ha llevado el conflicto a zonas rurales relativamente pacíficas hasta hace pocos años y, particularmente, ha generado fenómenos de violencia en zonas urbanas. Estas últimas han estado asociadas no sólo a las guerras intestinas características de este tipo de negocios ilegales, sino, además, a la explotación de la violencia reprimida de sectores marginales de las ciudades, que han venido a conformar sus cuadros de sicarios¹². Como la violencia del narcotráfico se ha dirigido en forma casi continua hacia los jueces, y en forma más esporádica hacia los políticos, ha tenido efectos devastadores, especialmente sobre el sistema judicial. Todos estos efectos superan con creces los quizás exagerados cálculos económicos de la dimensión de esta actividad ilícita ¹³.

Hay muchos otros problemas de carácter político y social que son comunes e incluso tienen una importancia relativa menor que en otros países latinoamericanos: la incapacidad de incorporar a algunos sectores rurales y urbanos al proceso de desarrollo, el desprestigio de la clase política tradicional, el debilitamiento de mecanismos tradicionales de expresión de algunos grupos sociales (el sindicalismo, por ejemplo, que, por lo demás, siempre fue relativamente débil en Colombia), la inoperancia del sistema judicial, etc. Lo que es peculiar del país es, sin embargo, la confluencia de estos factores con la explosividad típica de un país

donde múltiples manifestaciones de violencia son endémicas.

Aunque el enfrentamiento armado nunca ha cesado y ha sido apoyado por varios sectores sociales y políticos en grado variable a través del tiempo, también ha sido particular del caso colombiano el uso reiterado del diálogo y el ofrecimiento, tanto a la guerrilla como al narcotráfico, de salidas diferentes a la confrontación¹⁴. Esto no deja de ser sorprendente, considerando que a lo largo de los tres últimos gobiernos los diversos intentos de negociación han tenido resultados relativamente pobres. Quizás las explicaciones para ello subyacen, no sólo en la tradición democrática y civilista colombiana, sino en los resultados igualmente pobres de los ensayos por resolver estos problemas por la vía armada, cuando se ha ensayado en forma casi exclusiva (con la guerrilla durante la administración Turbay Ayala, 1978-1982, y con el narcotráfico durante algunos años de las administraciones Betancur y, especialmente, Barco). La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, que deliberó durante el primer semestre de 1991, ha sido el ensayo más ambicioso por buscar un consenso nacional que haga posible la paz.

2. Dos concepciones diferentes de la reforma del Estado

La administración Gaviria impulsó la convocatoria de la Asamblea Constituyente y ha puesto en marcha al mismo tiempo una ambiciosa reforma económica de claro contenido neoliberal, cuya expresión más acabada es el actual Plan de Desarrollo. Aunque este último y la nueva Constitución Política tienen elementos en común, un análisis cuidadoso indica que uno y otra contienen, en realidad, concepciones radicalmente diferentes sobre la di

¹² Este problema, que ha sido particularmente complejo en Medellín, está documentado en forma descarnada en Salazar (1990). Sobre estos últimos, véase Gómez (1988 y 1990). Estos trabajos, que constituyen la aproximación más precisa a la medición del tamaño económico de la actividad del narcotráfico, indican que después de alcanzar rápidamente un 4-6% del PIB durante unos pocos años a comienzos de los años ochenta, ésta redujo rápidamente su importancia, hasta un 2% en años recientes.

¹³ Sobre las "negociaciones" con el narcotráfico, véase el interesante ensayo de Orozco (1990).

¹⁴

rección que debe seguir en Colombia la reforma del Estado.

Las reformas constitucionales de 1936 y 1968 habían incorporado en la vieja Constitución de 1886 los principios de la intervención estatal, en el marco de una economía mixta. Así, la primera de ellas había introducido el concepto según el cual "la propiedad es una función social que implica obligaciones", la obligación del Estado de proteger el trabajo y la posibilidad de intervenir en la regulación del transporte y servicios públicos, incluida la fijación de tarifas. La reforma de 1968, por su parte, introdujo el concepto de planeación económica y social, y reforzó los principios intervencionistas. El artículo 32 de la vieja Constitución, en el cual quedaron consagrados en forma más clara estos principios, establecía que:

Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

La Constitución de 1991 incorporó estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre intervención estatal. Entre los principios fundamentales, con los cuales se inicia la nueva Carta Política, se incluyen la definición de Colombia como un "Estado social de derecho", y se establece que es fin esencial del Estado "promover la prosperidad general" y "facilitar la participación de todos (...) en la vida económica". El artículo 334, en el cual quedaron incorporados los principios del 32 de la antigua Carta Política, establece que los objetivos de la intervención estatal son "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes,

la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". En forma complementaria, el artículo 366 define como finalidades sociales del Estado "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población".

Por otra parte, dos capítulos, que cubren en total 41 artículos, definen en forma detallada los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos, y el título sobre régimen económico, que cubre otros 42 artículos, va mucho más allá de las normas sobre hacienda pública, a la cual se destinaba casi la totalidad del articulado correspondiente en la vieja Constitución. Los derechos económicos y sociales que define la nueva Carta Política son tanto de carácter general-es decir, extensivos a todos los ciudadanos- como específicos. Entre los primeros se establecen los derechos a la salud, la educación, la cultura y la recreación, a una vivienda digna, a la seguridad social y al trabajo. Entre los beneficios específicos se establecen algunos dirigidos a los niños, la tercera edad, la mujer durante el embarazo y después del parto, y a los productores agrícolas.

La Constitución establece, por otra parte, que el Estado promoverá el acceso de todos los colombianos a la propiedad, especialmente en el caso de los trabajadores agrarios, y que fomentará las formas solidarias y asociativas de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Reitera, además, la función social de la propiedad (Artículo 58) y la hace extensiva a la empresa (Artículo 333). Define, además, como campos específicos de la acción estatal el manejo económico del subsuelo y los recursos naturales no renovables, de los cuales es propietario, de la actividad financiera, del espectro electromagnético (declarado bien público) y de los servicios públicos y sociales. Establece, además, un complejo sistema de planeación nacional y regional, articulado en torno a un Consejo Nacional de Planificación, donde están representadas las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Como constancia del eclecticismo que permea la nueva Carta Política, conviene anotar que

ciertos principios ampliamente defendidos por sectores neoliberales no quedaron totalmente olvidados. La independencia del banco central quedó consagrada con facultades muy amplias -la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito-, aunque sujeta a vigilancia del Congreso y del Presidente de la República, y al requisito de que sus funciones se ejercerán "en coordinación con la política económica general". En el Artículo 333 se estableció que, para el ejercicio de la libertad económica., "nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley". Por su parte, en varios artículos queda claro que el sector privado podrá participar en la prestación de servicios públicos y sociales e incluso que el gobierno "enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley" (Artículo 336). Las normas sobre propiedad están, además, permeadas de un claro espíritu antimonopólico, que establece que el Estado "impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" (Artículo 333).

Cualquiera que sea la lectura de la nueva Constitución, no queda la menor duda, con base en las consideraciones anteriores, que el fruto de los consensos en la Asamblea fue la de ampliar las esferas de intervención del Estado, aunque con un espíritu moderno: permitiendo una participación privada en sectores tradicionalmente reservados al sector público, facilitando su operación y forzando al sector público a ser eficiente y competir, cuando ello sea posible. El Plan de Desarrollo se esfuerza, por el contrario, en delimitar las áreas del Estado¹⁵.

El Plan tiene dos concepciones fundamentales. La primera, que asocia con las modernas teo

rías del desarrollo, es la necesidad de concentrar las actividades del Estado en cuatro áreas estratégicas, donde se postula que existen las externalidades más importantes sobre la actividad privada o donde es necesario corregir las externalidades adversas que generaría dicha actividad en ausencia de regulación: la ampliación de capital humano, el desarrollo de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la protección del medio ambiente. La segunda es la necesidad de superar una crisis estructural de gran

desproporciones, a la cual estaría abocado el país en ausencia de grandes reformas estructurales. A este diagnóstico nos referiremos con detenimiento en la parte II de este trabajo. Baste resaltar que el Plan en esta materia asocia dicha crisis al excesivo intervencionismo estatal en la definición de sectores estratégicos. Por lo tanto, reclama la necesidad de eliminar la acción del Estado en esta área y orientar sus acciones a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior.

De las cuatro áreas prioritarias, dos coinciden con aquellas donde el Estado colombiano ha concentrado gran parte de sus acciones en el pasado. El Plan se esfuerza en presentar el énfasis en la política social como una gran ruptura histórica. Mirra, de hecho, que "durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico le asignó un papel bastante restringido a la política social"¹⁶. Esta afirmación es, por lo menos, curiosa, ya que el Capítulo 1 del Plan hace un extenso elogio -incluso un tanto exagerado- de los avances del país en materia social. De hecho, al menos a partir del Frente Nacional (1958-1974), si no antes, la política social ha sido claramente una de las prioridades de la acción estatal. Además, tres de los últimos cuatro planes de desarrollo han definido la política social como el centro de la acción estatal, como lo atestiguan sus meros títulos¹⁷, (aunque, según veremos en la parte III, ello no se reflejó necesariamente en los in

¹⁵ Véase el trabajo de Sarmiento (1992) para una discusión complementaria sobre este tema.

¹⁶ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), p. 83.

¹⁷ "Para cerrar la brecha", que se refería a la brecha social, de la Administración López (1974-1978), "Cambio con equidad", de la administración Betancur (1982-1986), y "Plan de economía social", de la administración Barco (1986-1990).

dicadores de gasto); el otro puso énfasis en la infraestructura. Por el contrario, ninguno de ellos definía, en sentido estricto, sectores estratégicos, en el sentido en que el nuevo Plan utiliza este término. Así las cosas, la novedad del Plan es más bien el enfoque específico que se le da a la política social-el concepto de capital humano-, el énfasis en dos áreas de acción que, aunque reconocidas, han sido muy descuidadas en el pasado -ciencia y tecnología, y medio ambiente-, y la definición categórica según la cual el Estado no debe intervenir en la asignación sectorial de recursos.

Como es apenas obvio, la delimitación de las áreas de acción estatal deja puntos de intersección con la nueva Constitución, entre ellos especialmente la política social y el medio ambiente. No obstante, puede argumentarse, con razón, que el enfoque de capital humano es restrictivo y ciertamente diferente a los principios que define la nueva Constitución como eje para la acción del Estado en el terreno social, que parecen más afines a la postulación de la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo como un objetivo en sí mismo¹⁸. Por otra parte, la delimitación de las áreas de acción del Estado en el Plan va, sin duda, más allá de lo que establece la Constitución, la cual habla genéricamente de intervención "en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados"

(Artículo 334). Además, ciertos temas constitucionales brillan por su ausencia, tales como el estatuto del trabajo, la promoción del acceso a la propiedad y de las formas solidarias de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Finalmente, aun

que el énfasis en el fomento a la competencia tiene claros paralelos en las normas constitucionales, ella queda reducida en el Plan a la combinación de desregulación interna y apertura hacia el exterior.

11. CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD

1. Las restricciones macroeconómicas

Pese a la imagen internacional de buen desempeño económico, la economía colombiana ha experimentado problemas macroeconómicos importantes desde mediados de la década de los años setenta, que han dado origen a un amplio análisis y debate en el país. La naturaleza de estos problemas se ilustra parcialmente en los Cuadros 3 y 4. Como se puede apreciar, desde entonces la economía colombiana ha crecido a un ritmo muy inferior al promedio alcanzado durante las tres décadas que sucedieron a la segunda guerra mundial, y aun al promedio histórico desde que existen registros de cuentas nacionales. El crecimiento se ha hecho al mismo tiempo más inestable. Este último fenómeno es, sin embargo, relativamente menos importante; de hecho, la inestabilidad ha sido muy similar a la del período 1945-1974 e inferior a la de 1926-1944¹⁹, y sólo ligeramente superior a la alcanzada entre 1958 y 1974.

El quiebre más notable es aquél que experimentaron los indicadores de industrialización. Hasta mediados de la década de los años setenta, el desarrollo manufacturero del país fue rápido, tanto en términos de ritmos de crecimiento como de transformación estructural. Desde mediados de los años setenta, el crecimiento industrial ha sido, por el contrario, lento e inestable y la transformación estructural se ha detenido. Nótese que lo mismo no ha sido cierto del sector agropecuario que, como un todo, ha mantenido ritmos de crecimiento y niveles de inestabilidad muy similares a los del período 1958-1974. La desaceleración del crecimiento económico es, además, evidente en las cifras sobre productividad. A nivel global, el crecimiento de la productividad se detuvo y comenzó incluso a retroceder. Este resultado es, además, evidente en la industria manufacturera y en el sector agropecuario²⁰.

¹⁸ Para un análisis crítico más extenso del nuevo Plan, véase el reciente trabajo de Perry et al., (1992).

¹⁹ La inestabilidad de este período puede estar exagerada, sin embargo, por la deficiencia de las series estadísticas disponibles. Sobre la

²⁰ evolución de las cifras agregadas, véanse García (1988), Clavijo (1990) y Ocampo (1992a). Sobre industria, Ocampo (1992b y 1992c), y sobre el sector agropecuario, Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación (1990).

CUADRO No. 3
DINAMISMO Y ESTABILIDAD DEL
CRECIMIENTO ECONOMICO
COLOMBIANO

		PIB Total	Agricul- tura	Industria Manu- tura facturera
Media:	1926-44	4.14	2.99	6.97
	1945-74	5.16	3.25	7.14
	1958-74	5.37	3.63	6.63
	1975-91	3.82	3.65	3.00
	1926-91	4.52	3.28	6.02
Desviación estándar	1926-44	3.34	3.84	8.55
	1945-74	1.94	3.18	2.59
	1958-74	1.41	2.39	1.85
	1975-91	1.85	2.32	3.54
	1926-91	2.44	3.16	5.44
Coeficiente de variación	1926-44	0.81	1.28	1.23
	1945-74	0.38	0.98	0.36
	1958-74	0.26	0.66	0.28
	1975-91	0.48	0.64	1.18
	1926-91	0.54	0.96	0.96

Fuente: Cuentas Nacionales de la CEPAL (1925-50), Banco de la República (1950-65) y DANE (1965-90). Estimativo Provisional de 1991 segÚn Fedesarrollo. Las medias se refieren a promedios de tasas anuales de crecimiento.

Aunque la economía experimentó una recuperación importante desde mediados de la década de los años ochenta, y alcanzó de nuevo un ritmo de crecimiento del 45% entre 1985 y 1990, similar al promedio histórico desde que existen registros de cuentas nacionales, dicha recuperación no fue percibida como una ruptura de las tendencias estructurales adversas que venía experimentando desde mediados de los años setenta. La apreciación más firme en tal sentido la formuló Fedesarrollo a comienzos de 1990, cuando anotó que esta recuperación había sido la sucesión de bonanzas sectoriales sin un claro patrón de cambio estructural²¹.

La apreciación del nuevo Plan de Desarrollo en tal sentido es radical. En efecto, el Plan atribuye la crisis a una política económica de excesivo intervencionismo en la asignación de

recursos, que llevó al país a un enclaustramiento progresivo. De hecho, el Plan indica que, en ausencia de una fuerte liberalización económica como la adoptada, "la economía se encontraría atrapada en una trampa de bajo crecimiento", que virtualmente significaría el estancamiento del PIB por habitante en los próximos años²². En contra de las tendencias históricas y recientes, algunos sectores tendrían un comportamiento deplorable. Este es, en particular, el caso del sector agropecuario, cuyo crecimiento, en ausencia de políticas, sería, según el Plan, de sólo un 0.5% por año (contra un promedio ligeramente superior al 3.6% en las tres últimas décadas y 4.7% entre 1986 y 1991).

Aunque la caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una crisis estructural ha sido compartida por muchos autores, el diagnóstico del nuevo Plan de Desarrollo es exagerado y, en varios aspectos, claramente inadecuado. Este hecho es muy importante, dado que dicho diagnóstico ha servido de base para justificar una serie de reformas de grandes proporciones, que en gran medida han roto la tradición gradualista del país y, según veremos en una sección posterior de este ensayo, pueden tener repercusiones importantes en términos de estabilidad macroeconómica. Las deficiencias del diagnóstico son evidentes en tres frentes: la identificación de las restricciones macroeconómicas, la relación histórica entre comercio exterior y desarrollo económico, y la interpretación de la relación productividad crecimiento.

Las simulaciones realizadas con diversos modelos macroeconómicos a lo largo de los últimos años indicaban que, con los parámetros tradicionales del país, especialmente en materia de ahorro e inversión, y con expectativas no excesivamente optimistas sobre la evolución de los precios y las cantidades exportadas de los principales productos primarios, la tasa de crecimiento que habría alcan

21 "Editorial", Coyuntura Económica, marzo de 1990.
22 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

zado la economía del país, en ausencia de reformas estructurales importantes, habría sido de un 4% por año o aun más²³. Este resultado no es, por lo demás, sorprendente, dados los ritmos de crecimiento que el país ha alcanzado desde mediados de la década de los años ochenta.

Lo que es más importante, los diagnósticos existentes sobre las dificultades estructurales que venía enfrentando la economía difieren considerablemente de aquél que ha presentado recientemente el Plan de Desarrollo. La dinámica exportadora y, por ende, la balanza de pagos, no eran visualizadas por ningún autor como fuentes probables de bajo di

namismo económico. Este hecho no es, por lo demás, sorprendente, ya que una mirada al Cuadro 4 hace evidente la rápida expansión exportadora que ha venido experimentando Colombia desde mediados de la década de los años ochenta, que ha logrado borrar, en forma aparentemente definitiva, la dependencia cafetera y elevar los coeficientes de exportaciones a niveles que el país no conocía desde hace medio siglo. De hecho, el consenso sobre la solidez de la balanza de pagos fue precisamente la base del acuerdo que se generó en torno a la posibilidad y conveniencia de proceder a una liberación de importaciones relativamente ambiciosa²⁴. De acuerdo con todos los modelos alternativos, la aper

CUADRO No. 4
CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA y
DEL SECTOR EXTERNO

	Participación			Comercio exterior			Composición del valor agregado industrial		
	del producto industrial en el PIB			Como % del PIB (pre 1975)			Composición del valor agregado industrial		
	Precios 1975			Exportaciones			Composición del valor agregado industrial		
	Tempranos			Importaciones			Composición del valor agregado industrial		
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1925-29	7.8	77.4	13.7	8.9	24.0	24.1	67.7	17.9	14.3
1930-34	7.6	76.2	16.7	7.1	24.4	13.1	60.5	27.7	11.7
1935-39	10.2	60.8	30.5	8.7	24.0	15.9	53.6	36.1	10.3
1940-44	15.7	55.6	35.3	9.0	20.4	11.2	60.7	31.7	7.7
1945-49	14.9	51.5	37.9	10.6	21.0	14.4	72.1	20.2	7.7
1950-54	17.6	48.4	38.4	13.2	18.4	18.4	78.7	16.3	5.0
1955-59	19.5	43.0	36.9	20.1	17.2	15.9	76.2	16.8	7.0
1960-64	20.7	39.9	37.0	23.1	16.0	14.1	68.9	18.9	12.2
1965-69	21.2	40.4	35.5	24.1	15.6	14.1	61.0	15.2	23.7
1970-74	22.5	34.1	36.2	29.7	14.9	16.9	50.5	8.7	40.8
1975-79	22.9	32.7	35.7	31.6	15.1	16.0	57.9	6.6	35.4
1980-84	21.3	34.1	34.3	31.6	14.1	19.3	48.7	13.0	38.3
1985-89	21.2	32.5	34.8	32.7	17.5	15.6	35.6	31.0	33.5
1990-916	21.4	32.9	34.0	33.1	21.6	14.8	19.0	37.6	43.3

1 Hasta 1935-39 excluye madera, papel y sus productos.
2 Alimentos, tabaco, madera y sus productos.
3 Bebidas, textiles, confecciones, cuero y sus manufacturas, derivados del petróleo, minerales no metálicos y manufacturas diversas.
4 Papel e imprentas, químicos y caucho, metales básicos y metalmecánica.
5 Petróleo, fueloil, carbón, níquel y oro.
6 1990 para la composición del valor agregado industrial.

Fuente: Estimado con base en información de las Cuentas Nacionales de la CEPAL (1925-50), Banco de la República (1950-65) y DANE (1965-90), Anuarios de Comercio Exterior y balanzas de pagos del Banco de la República. Estimativos provisionales de 1991 según Fedesarrollo.

23 Véanse, por ejemplo, Carrasquilla (1990), Caballero et al., (1991), Lora y Crane (1991), Villar (1991) y Ocampo (1992a). Véanse, sobre este tema, los trabajos de Garay (1991), Hallberg y Tabaks (1992) y Ocampo (1990 y 1992d).

tura generaba, por sí misma, efectos moderadamente recesivos en el corto plazo, que se veían compensados con mayor crecimiento en el largo plazo. Sus efectos globales en un período suficientemente largo (quizás el resto del siglo) eran relativamente pequeños en uno u otro sentido²⁵.

Los principales obstáculos al crecimiento identificados por estos trabajos eran básicamente de tres tipos. En primer término, las tasas de ahorro e inversión eran un limitante.

No obstante, la apertura ayudaba poco en tal sentido. Eliminaba la posibilidad de que una mayor tasa de inversión no se pudiera materializar por escasez de divisas²⁷. Además, la eliminación de las restricciones cuantitativas y la rebaja de aranceles tenían efectos favorables sobre la inversión. Sin embargo, estos efectos positivos eran más que compensados por el efecto adverso sobre la inversión que generaba el impacto recesivo de la apertura en el corto plazo²⁸.

El obstáculo más inmediato era, sin embargo, de carácter fiscal y estaba asociado a un peculiar problema de financiamiento interno: debido a la fortaleza de la balanza de pagos, asociada a la política cambiaria agresiva que tuvo el país hasta 1990, era necesario elevar la tributación para evitar efectos inflacionarios indebidos²⁹. En otras palabras, el sector privado tenía que optar entre una mayor tasa de tributación o una revaluación. Pese a que optar por esta segunda alternativa era claramente contraproducente en un escenario de apertura ex

terna acelerada, éste fue el camino que se escogió en 1991, aunque más como resultado de una política monetaria extremadamente restrictiva, que lejos de reducir la abundancia de divisas (como era, curiosamente, su propósito), la acrecentó³⁰. A comienzos de 1992, con la propuesta de una nueva reforma tributaria, el gobierno ha buscado abrirle paso a la primera de dichas alternativas. Obviamente, en el trasfondo de este problema de financiamiento interno existen dos aspectos adicionales: el

efecto tributario adverso de la desgravación arancelaria en un país que tenía una alta dependencia fiscal de los ingresos de aduana, y las deficiencias estructurales del mercado doméstico de capitales, que impiden el uso a gran escala del financiamiento interno del sector público para financiar posibles desequilibrios fiscales sin acudir al crédito externo.

Fuera de su papel crítico en la transición a una economía más abierta, el aumento en la tasa de tributación tiene, de acuerdo con estos estudios, un papel estratégico de largo plazo: el financiamiento de una mayor infraestructura social y física. Si el lento ritmo de crecimiento de la oferta agregada es el limitante fundamental del crecimiento económico colombiano, tal como lo supone el Plan de Desarrollo, una de las restricciones más importantes a la aceleración del crecimiento económico son los bajos niveles de ambos tipos de inversión pública característicos de los últimos años³¹. De hecho, la administración Gaviria comparte este diagnóstico, ya que, de acuerdo con las simulaciones presentadas en el Plan, la política de apertura a duras penas lograría restablecer a finales del siglo el ritmo de cre

²⁵ Véanse los trabajos citados en la nota anterior, y Perry et al. (1992). Nótese que esto es cierto incluso de aquellos trabajos que se utilizaron en su momento para justificar la apertura. Por ejemplo, en el trabajo de Caballero et al., (1991) las mayores diferencias en las proyecciones son aquellas que existen entre los escenarios de apertura y encierro, por una parte, y los de inercia por otra -y no entre los dos primeros-, y está asociada claramente con los aumentos en las tasas de inversión que se suponen en los dos primeros en relación con la situación prevaleciente en los últimos años. Por este motivo, en la discusión que sigue, los resultados de dicho trabajo se señalan como argumentos en favor de aumentar la tasa de inversión. Un ensayo reciente de uno de los autores del trabajo citado indica que el efecto recesivo puede ser relativamente grande (Ramírez, 1991). Caballero et al. (1991) y Sánchez et al. La Misión de Empleo (1986) resaltó también la necesidad de elevar las tasas

²⁶ de ahorro e inversión hace varios años.

Caballero et al. (1991).

²⁷ Lora y Crane (1991) y Villar (1991).

²⁸ Ocampo (1992a).

²⁹ Para un análisis muy riguroso de esta política, véase Lora (1991b). Perry et

³⁰ al. (1992).

³¹

cimiento que la mayoría de autores considera como inercial (un 4% por año), y la aceleración de dicho ritmo a niveles del 7% o más depende fundamentalmente de esfuerzos en materia de inversión pública en infraestructura y capital humano³².

2. Apertura externa, cambio estructural y productividad

En los últimos años se ha vuelto lugar común afirmar que, en Colombia, como en el resto de América Latina, el excesivo énfasis otorgado por la política económica a una industrialización orientada hacia el mercado interno se ha convertido en una de las causas fundamentales del lento crecimiento económico. Según hemos visto, éste ha sido el diagnóstico utilizado por la administración Gaviria para justificar una reforma estructural de grandes proporciones, particularmente en materia de política comercial. Esta reforma, que se llevó a cabo en 1990 y 1991 incluye el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la reducción del arancel promedio, de un 44% a finales de 1989, a un 12% en la actualidad, una baja dispersión de los niveles de protección (que oscilan en la actualidad entre 5 y 20%), la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la liberación parcial del régimen cambiario, fuera de diversas reformas complementarias en materia portuaria, laboral.

Curiosamente, algunos historiadores y científicos políticos colombianos han formulado hipótesis enteramente contrarias a las aludidas para explicar el proceso de desarrollo colombiano. Así, el más conocido historiador del café acuñó el término "modelo liberal de desarro

llo" para expresar precisamente la escasa importancia que había tenido el Estado en la determinación del patrón de desarrollo económico y social del país³⁴. Por otra parte, en un penetrante ensayo, escrito al final del período de mayor crecimiento industrial, un conocido científico político formuló la hipótesis según la cual, debido a los fuertes intereses agrarios la

industrialización nunca había sido una prioridad política en Colombia³⁵. Esto es, por lo demás, lo que indica la historia de los planes de desarrollo del país. De hecho, con la excepción parcial del Plan Decenal de comienzos de los años sesenta, ningún Plan ha puesto la industrialización en el eje de la política de desarrollo y, por el contrario, a partir de la década de los años setenta, todos los planes han sido críticos de la sustitución de importaciones (con la excepción parcial de "Cambio con equidad", el

Plan de la administración Betancur, 1982

1986). No es, por lo tanto, sorprendente que en Colombia prácticamente no haya habido ningún esfuerzo importante de sustitución de importaciones desde hace dos décadas³⁶.

Este punto de vista alternativo tiene un amplio sustento en comparaciones internacionales y en una historia de la industrialización colombiana. En uno de los ejercicios más conocidos sobre patrones comparativos de desarrollo, el colombiano fue caracterizado como relativamente neutral (es decir, ni orientado hacia adentro ni hacia afuera), e incluso, pese al tamaño del país, como un patrón muy similar al de las pequeñas economías primario-exportadoras, debido, precisamente, al gran peso de la agricultura en la dinámica productiva³⁷. Al final del período de rápida industrialización, las comparaciones internacionales indicaban, además, que el país tenía un sesgo relativo hacia las ramas manufactureras más livianas y, por el contrario, las industrias más pesadas (en

³² Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

³³ Para una descripción detallada de las medidas de liberación comercial, véase acampo (1990b y 1992d).

³⁴ Palacios (1983), especialmente Cap. XI.

³⁵ Gómez Buendía (1976).

³⁶ Gómez Buendía (1976), Perry et al. (1992), Ramírez (1992) y acampo (1992c y 1992d). Puede decirse que el último esfuerzo importante de sustitución de importaciones fue el ensamble automotriz, que se inició en firme a finales de los años sesenta.

³⁷ Sin embargo, aun en este caso, el proceso fue moderado, según se refleja en los bajos índices de integración nacional de los

vehículos ensamblados en el país.

Chenery et al. (1986).

especial la siderurgia y la metalmecánica) se encontraban muy atrasadas para un país del tamaño y nivel de desarrollo de Colombia³⁸.

Los estudios sobre historia industrial del país indican, por su parte, lo siguiente³⁹: (1) El proteccionismo claramente antecedió a la industrialización, pero fue incapaz por sí solo de inducir un desarrollo industrial dinámico. (2) Una vez iniciado dicho proceso, la protección desempeñó, además, un papel secundario en el proceso de industrialización, si se compara con los efectos de la expansión del mercado interno inducidos por el auge cafetero de comienzos del siglo XX, las economías externas generadas por la integración de dicho mercado, los encadenamientos hacia atrás del propio proceso y las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio real generadas por el ciclo cafetero. (3) Pese a la alta protección, hasta mediados de los años setenta el proceso de industrialización colombiano fue relativamente eficiente. Se refleja en los ritmos de crecimiento de la productividad, la tendencia descendente de los precios relativos de los bienes industriales y los bajos grados de utilización de los márgenes de protección existentes. (4) El país hizo, en cualquier caso, un tránsito temprano hacia un modelo mixto, que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. Dicho tránsito fue inducido por el colapso cafetero de mediados de los años cincuenta y la consecuente necesidad, claramente percibida por las autoridades, de reducir la dependencia cafetera del país. Sus resultados, en términos de diversificación de la base exportadora, fueron muy aceptables y, de hecho, el país era visto a mediados de los años setenta como uno de los ejemplos de países en desarro

110 que habían logrado avances importantes en términos de articulación a los nuevos flujos internacionales de comercio. (5) Los problemas serios de la industria -en términos de productividad, dinamismo estructural y fragilidad financiera- sólo comenzaron a mediados de los años setenta, cuando se había abandonado cualquier estrategia de sustitución de importaciones y la bonanza cafetera de la segunda mitad de dicha década debilitó igualmente los esfuerzos de diversificación de exportaciones. Carente ya de cualquier concepción estratégica sobre su papel en el proceso de desarrollo, la industria se hizo muy vulnerable a diversos choques externos e internos. (6) No obstante, el retorno parcial al modelo mixto a raíz de la crisis de los años ochenta se reflejó en un fortalecimiento gradual de la industria: se reinició la tendencia ascendente de la productividad y las exportaciones, especialmente de estas últimas, y se produjo un importante saneamiento financiero.

El concepto de la política de enclaustramiento como CI=\\usa de los problemas estructurales del país es, en la perspectiva de este análisis, impreciso, para no decir abiertamente incorrecto. Ni ha existido tal política desde hace mucho tiempo, ni los altos niveles de protección han sido un obstáculo al aumento de la productividad o de las exportaciones, cuando las condiciones macroeconómicas han sido propicias. Por otra parte, la evolución del coeficiente de importaciones no muestra, en realidad, ninguna tendencia descendente en el largo plazo (Cuadro 4)⁴⁰. El de exportaciones sí tuvo una tendencia de este tipo entre los años cuarenta y setenta, pero más como resultado de problemas específicos del sector cafetero⁴¹,

38 Echavarría et al. (1983) y Syrquin (1987).

39 Las anotaciones que siguen resumen las conclusiones de varios trabajos recientes del autor (Ocampo, 1990a, 1992b y 1992c). Estos trabajos se basan, sin embargo, en una amplia literatura sobre éste y otros temas interrelacionados, que incluye Ospina Vásquez (1955), Chu (1972), Hutchenson (1973), Díaz-Alejandro (1976), Berry (1983), Ocampo y Montenegro (1984), Echavarría et al. (1983), Posada y Rhenals (1988), Chica (1988) y Echavarría (1989).

40 Conviene tener presente que el nivel de importaciones de la segunda mitad de los años veinte fue absolutamente excepcional (véase Ocampo y Montenegro, 1984). Por lo tanto, el punto de partida de la serie es anormalmente alto.

41 El envejecimiento de las plantaciones, los efectos de la violencia política en las zonas cafeteras y el agotamiento de la frontera agraria, sin que existieran, hasta mediados de los años sesenta, técnicas alternativas para intensificar el cultivo (Ocampo, 1989). Una vez superadas estas condiciones, la caficultura experimentó una virtual revolución productiva en los años setenta. Sin embargo, se hizo evidente otro obstáculo al dinamismo cafetero: el lento crecimiento del consumo mundial, que limita las posibilidades de crecimiento de un país que tiene un peso importante en la producción mundial.

que de una política de aislamiento; el coeficiente de exportaciones de la economía no cafetera experimentó, más bien, una tendencia claramente ascendente desde finales de los años cincuenta. Como constancia histórica en contra de interpretaciones simplistas sobre las relaciones entre los coeficientes de comercio exterior y el crecimiento del PIB, vale la pena apreciar, además, en los Cuadros 1 y 3, que el período de mayor reducción del coeficiente global de exportaciones fue también el período de mayor crecimiento económico del país (entre la década de los años cuarenta y mediados de los años setenta).

Lo que es particularmente importante, las tendencias de las exportaciones fueron muy favorables desde mediados de los años ochenta. En cierto sentido, Colombia estaba comenzando a superar su crisis estructural. No eran necesarias por lo tanto medidas radicales orientadas a alterar el patrón de desarrollo del país. Una política de apertura gradual y moderada ofrecía, más bien, la posibilidad de construir sobre los avances previos, sin generar los efectos desarticuladores, económica y socialmente, de políticas más radicales de reestructuración. Por lo demás, los errores en el diseño de la política macroeconómica generan un quiebre brusco en las tendencias del tipo de cambio real, que interrumpieron temporalmente, a mediados de 1991, la bonanza exportadora, en contravía con los objetivos básicos del programa de ajuste estructural⁴².

Por lo demás, la evidencia que se ha acumulado sobre determinantes de la productividad en la industria manufacturera no corrobora tampoco las apreciaciones sobre este tema en el Plan de Desarrollo. En efecto, dichos análisis indican que el determinante más importante de la productividad es el propio crecimiento económico, a través de las conexiones que se conocen tradicionalmente como Ley de

Verdoorn. Esto indica que la causalidad entre estas dos variables es la opuesta a la que formula el Plan - el crecimiento genera mayores niveles de productividad y no a la inversa-. Implica también que sólo un programa de reestructuración expansionista (lo cual no coincide con la experiencia reciente de Colombia) es capaz de generar los efectos esperados sobre la productividad. Estos estudios indican, además, que no existe una relación clara entre esta última variable y los niveles de competencia externos e internos y, en cualquier caso, que los efectos de estas variables son cuantitativamente débiles en relación con aquellos asociados a la Ley de Verdoorn⁴³. Es tos resultados inciertos son, por lo demás, consistentes con principios teóricos y con la evidencia empírica disponible internacionalmente.

⁴⁴ mente.

Hacia el futuro, el gran problema que plantea el actual proceso de apertura es la ausencia real de incentivos para desarrollar nuevos sectores industriales. Con aranceles fijados a niveles del 10 ó 15% para bienes intermedios y de capital (donde se concentra el grueso de las candidatas a industrias incipientes), es difícil que cualquier agente privado se sienta llamado a hacerlo, con los riesgos inherentes a toda nueva actividad. De hecho, los pocos proyectos que existían en tal sentido, localizados en el sector petroquímico, se han archivado ante el doble efecto de una baja protección y de la política agresiva de desarrollo petroquímico de Venezuela, que incluye la garantía de un aporte de capital por parte del Estado y subsidios a los insumos.

La evidencia disponible a nivel internacional indica que los países de mayor éxito en su proceso de desarrollo industrial han diseñado sistemas complejos de intervención estatal para el fomento de nuevos sectores productivos⁴⁵. La nueva literatura de comercio internacional

⁴² Ocampo (1992d). El Plan de Desarrollo resaltaba la necesidad de evitar una revaluación real (Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, 1991, Cap. VI), condición que no se ha dado en la práctica.

⁴³ Véanse Echavarría (1990)) y Ocampo (1992c). Según lo anota este último trabajo, esta conclusión también se desprende del trabajo de &berts (1988), pese a la interpretación opuesta por parte del Banco Mundial.

⁴⁴ Véanse, respectivamente, Rodrik (1992) y Tybout (1992).

⁴⁵ Véanse, entre otros, Amsden (1989), Pack and Westphall (1984) y Wade (1990).

proporciona, además, un sustento teórico para esquemas dirigidos a fomentar nuevas industrias, que en gran medida se reducen al viejo argumento en favor de la industria incipiente. Expresado en términos simples, la existencia de procesos importantes de aprendizaje, tanto internos como externos a las firmas, y la necesidad de operar inicialmente sin las externalidades típicas de una industria consolidada (la producción de insumos y servicios especializados), hace costoso y riesgoso el desarrollo de nuevas actividades. La generación de estas externalidades se resuelve en gran medida mediante la ejecución conjunta de una serie de proyectos, y es, por lo tanto, en esencia, un problema de coordinación de decisiones de inversión, un tema que la literatura económica reconoce ampliamente como una falla del mercado. El problema se agrava, además, cuando el mercado de capitales es imperfecto y las inversiones son cuantiosas. No obstante, la existencia de un mercado de capitales aceptablemente desarrollado no resuelve, por sí mismo, el problema.

Según hemos visto, Colombia nunca tuvo una política industrial muy activa. No sería, por lo tanto, el momento de hacerlo. No obstante, algunas mínimas labores en este frente son necesarias. En el pasado, la protección y el aporte esporádico de recursos de riesgo de entidades públicas (el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y Ecopetrol en el sector petroquímico) resolvieron muchos de estos problemas de coordinación y dieron origen a sectores que hoy en día se reconocen ampliamente como competitivos. El mantenimiento de ambos, sobre una base estrictamente temporal, puede, así, jugar un papel importante hacia el futuro. Debe estar combinada, además, con una labor más activa del Estado, en asocio con el sector privado, en la generación y difusión de información relevante para las decisiones de inversión, en la coordinación de dichas decisiones, particularmente si involucran participación pública, en la organización de los mercados (información, fomento de nuevas redes comerciales y de intermediarios y servicios especializados), y en la asignación de recursos para desarrollo tecnológico. La definición de

prioridades sectoriales para la asignación de recursos en éstas y muchas otras áreas de acción gubernamental (las negociaciones internacionales, por ejemplo) es, en cierto sentido, inescapable y es mejor si se enfrenta de manera explícita en vez de ocultarla tras la retórica de la neutralidad de incentivos.

3. Reformas estructurales y estabilidad macroeconómica

Según lo anotamos en una sección anterior, la tradición de estabilidad macroeconómica de Colombia ha tenido como presupuesto básico una firme tradición gradualista en materia de política económica. Lo que a veces no se entiende con precisión es que el gradualismo sólo ha sido posible gracias a un complejo -incluso engorroso- sistema de intervención en los asuntos macroeconómicos. Como las principales fuentes de inestabilidad han estado asociadas al sector externo, la intervención en el mercado cafetero y en las operaciones de divisas han sido el eje de este sistema de intervención. El Fondo Nacional del Café, el control de cambios e importaciones (que, en el primer caso, ha existido de una u otra forma desde 1931) y el sistema de incentivos directos a las exportaciones no tradicionales, han sido las instituciones típicas en tal sentido. El exitoso manejo estabilizador que ha demostrado el país a partir de 1983 no hubiera sido posible sin la conjunción de un manejo de instrumentos ortodoxos --el control fiscal y la devaluación- y todo este aparato regulador. De hecho, el sistema de devaluación gradual no anunciada, que el país ha mantenido en forma continua por cerca de un cuarto de siglo, no hubiera podido mantenerse sin el uso complementario de una política de devaluación que seguía las señales de mercado, pero tampoco en ausencia de estas formas de intervención directa.

En esta materia, es quizás útil citar en extenso el estudio más importante realizado sobre el control de cambios colombiano:

La conclusión principal de este ensayo es que, incluso sin necesidad de considerar posibles

efectos de expectativas volátiles, como las que parecen haber influido en la inestabilidad cambiaria de los países desarrollados, en Colombia existen fuentes externas de perturbación suficientes para generar una gran inestabilidad cambiaria bajo un sistema de cambio flotante, y que en estas condiciones una política de estabilización limitada al manejo de reservas por parte del Banco de la República estaría expuesta al riesgo de dar a los especuladores el beneficio de una apuesta segura contra la política de estabilización. En consecuencia, a menos que se esté dispuesto a tolerar las muy amplias fluctuaciones cambiarias que se presentarían bajo un sistema de cambio flotante, los controles cambiarios directos son el costo a pagar para garantizar la viabilidad de la política de estabilización cambiaria⁴⁶.

Partícipe en parte de estas conclusiones, la administración Gaviria promovió en 1990 una reforma del régimen cambiario orientada fundamentalmente a permitir una mayor participación del sistema financiero en el mercado de divisas y a hacer flexible el tipo de cambio. Resistió, sin embargo, las presiones en pro del desmantelamiento del control de cambios que, por lo demás, han sido una característica de los períodos de abundancia de divisas. No obstante, las autoridades han sido más bien renuentes a emplear los mecanismos de control que sobrevivieron (v.gr., el establecimiento de plazos máximos de giro para importaciones, de normas diferenciales para el tratamiento de diversos ingresos de divisas, con sus consecuentes diferenciales cambiarios) aunque, en virtud de la difícil coyuntura de 1991, terminaron utilizándolos de una u otra forma.

Por el contrario, el gobierno promovió la eliminación del control de cambios para las transacciones de servicios - bajo el supuesto de que eran totalmente inoperantes -, y el desmantelamiento de los controles a las importaciones. Como los flujos de capital de corto plazo se han filtrado tradicionalmente en el control de cambios colombiano a través de las cuentas de servicios, la primera de dichas medidas facilitó enormemente la movilidad de dichos capitales.

En ambos casos, los controles se mantuvieron, pero sólo como mecanismos de emergencia: la nueva ley cambiaria establece que los controles a las transacciones de servicios se restablecerán cuando las reservas sean inferiores a tres meses de importaciones y la de comercio exterior mantuvo todo el sistema de licencias como mecanismo de emergencia. Estas medidas son inoperantes, por dos razones diferentes: porque la expectativa de restablecimiento de los controles fomentará por sí sola expectativas desestabilizadoras, y porque la experiencia internacional y la colombiana de comienzos de los años ochenta indica que mecanismos relativamente eficientes de control no se improvisan en situaciones de emergencia. En cierto sentido, la posibilidad de usarlos en tales situaciones requiere que se mantengan, no hibernando, como lo establecen las nuevas normas colombianas, sino con algún grado de operatividad, aunque sea meramente formal.

El costo de estas reformas será, por lo tanto, una mayor inestabilidad macroeconómica. Como lo refleja la experiencia de 1991 y 1992, las autoridades económicas han perdido grados de libertad en el manejo del corto plazo. En particular, han perdido la mayor parte del control sobre la oferta monetaria. Durante los dos últimos años y hacia el futuro, el manejo macroeconómico ha pasado, por lo tanto, a depender, mucho más que en el pasado, de las políticas cambiaria y fiscal. Esto implica que el país experimentará unas fluctuaciones mucho más agudas del tipo de cambio real y de la demanda agregada interna de lo que ha sido

111. EQUIDAD

1. La evolución de los indicadores sociales en Colombia

La evidencia disponible sobre evolución de los indicadores sociales en Colombia se resume en los Cuadros 5 a 8. Esta información indica que

⁴⁶ Fernández (1987), p. 337.

⁴⁷ Para un desarrollo más extenso de este tema, véase Lora (1991a).

a partir de los años cincuenta -antes en el caso de unos pocos indicadores- han venido mejorando las condiciones promedio de vivienda, educación y salud. Este proceso se dio también, aunque mucho más tarde, en los indicadores de distribución del ingreso y pobreza. El proceso no ha sido, sin embargo, homogéneo a lo largo del tiempo o del territorio nacional⁴⁸.

CUADRO No. 5
PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACION y SALUD, 1951-1985

	1951	1964	1973	1985
Educación (% de la población con 15 años o más)				
Ninguna	41.9	27.1	20.8	12.4
Primaria	48.6	58.6	54.5	48.8
Secundaria	8.8	13.2	21.9	32.7
Universitaria	0.7	1.1	2.6	6.1
Tasas de analfabetismo (% de población con 10 años o más)				
Urbana	21.3	14.4	9.9	7.2
Rural	50.5	40.6	31.3	23.4
Total	38.5	26.6	17.7	12.2
Expectativa de vida al nacer (años)				
Urbana	n.d.	59.4	60.9	63.8
Rural	n.d.	56.0	56.5	58.3
Total	48.7	58.6	59.8	62.1
Mortalidad infantil (tasa por mil)				
Urbana	n.d.	76.4	68.5	53.5
Rural	n.d.	95.3	91.6	81.0
Total	n.d.	81.0	74.1	60.9

1 1966 para expectativa de vida y mortalidad infantil. 1971
2 para expectativa de vida y mortalidad infantil. 1981 para
3 expectativa de vida y mortalidad infantil.

Fuente: Censos de población. Expectativa de vida y mortalidad infantil: 1951 según Vivas (1987); otros años según Flores et al. (1987).

La mejoría más temprana fue aquella que experimentaron los indicadores de educación,

salud y vivienda. En todos estos casos, sin embargo, se mantuvieron diferencias notorias entre las condiciones de vida de las zonas urbanas y rurales del país (Cuadros 5 y 6). Por su parte, los indicadores de distribución del ingreso se deterioraron entre los años treinta y sesenta. Existen discrepancias importantes entre distintos autores en torno a la magnitud de dicho deterioro,-la cual, en cualquier caso, no se puede determinar con precisión con base en las fuentes estadísticas disponibles. En los años setenta hubo una mejoría en los indicadores distributivos; dicha mejoría es mucho más notoria, sin embargo, en aquellos relativos a la distribución del ingreso entre receptores individuales que en la de ingresos familiares, lo cual reduce su significado real. Por otra parte, de acuerdo con algunos estudios, la mejoría pudo haberse iniciado antes de la década de los años setenta y, especialmente, haberse extendido hasta comienzos de los años ochenta. En cualquier caso, durante la década pasada, tomada como un todo, la distribución del ingreso no mejoró y, antes bien, a partir de 1983 parecen haberse revertido parcialmente las tendencias favorables que se habían experimentado en la década anterior (Cuadro 7).

Las tendencias son consistentes con aquellas que señalan los indicadores de pobreza (Cuadro 8). Los estudios existentes indican que hubo muy poca mejoría en dichos indicadores hasta los años sesenta e incluso que los sectores más pobres experimentaron un deterioro de sus ingresos familiares per cápita como consecuencia de las crecientes tasas de dependencia demográfica. En los años setenta y, especialmente en la segunda mitad de la década, la pobreza se redujo sensiblemente en Colombia. La mejoría en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas se mantuvo en la década de los años ochenta, pero se hizo cada vez más lenta. Por el contrario, la tendencia favorable de los indicadores relativos a la proporción población debajo de la línea de pobre

48 Para un análisis más extenso de los temas que siguen, véanse Carrizosa (1984 y 1987), Carrizosa y Urdinola (1988), Londoño (1989 y 1990), Misión PREALC-OIT (1990), Reyes (1987), Sarmiento (1992), Urrutia (1984 y 1990) y Urrutia y Berry (1984). El Plan de Desarrollo contiene también importantes consideraciones sobre estos temas (Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, 1991, Cap. III).

za se detuvo. Estos resultados son, además, consistentes con los estudios sobre nutrición, que muestran una mejoría importante de los indicadores correspondientes en los años setenta, seguidos por un deterioro en la primera mitad de la década pasada; no hay información disponible para periodos posteriores⁴⁹.

De acuerdo con los estudios existentes, la mejoría que experimentaron los indicadores de distribución de ingreso y pobreza en los años setenta puede atribuirse a la confluencia de tres factores favorables. En primer término, al agotamiento de los grandes excedentes de mano de obra rural, como producto de las fuertes migraciones internas características de las décadas precedentes, del crecimiento dinámico de la economía del país y del desempeño relativamente favorable de la agricultura en dicho proceso. En segundo lugar, es atribuible también a la mejor distribución de las oportunidades educativas, gracias a los esfuerzos en materia de gasto social realizados a partir de la década de los años cincuenta y, especialmente, del Frente Nacional. Durante la década de los años setenta, se

experimentó, en efecto, una reducción significativa en los diferenciales de ingresos de trabajadores con distintos niveles educativos, que en gran medida puede atribuirse al aumento en la oferta relativa de mano de obra con mayores grados de calificación en un contexto de alta demanda de fuerza de trabajo⁵⁰. Por último, durante esa misma década se aceleró la transición demográfica y, como producto de ello, se redujeron considerablemente las tasas de dependencia y se facilitó la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo. Ambos procesos redundaron en una mejoría de los ingresos per cápita de los hogares, especialmente de los más pobres, para los cuales las tasas de dependencia son más elevadas.

Esta mejoría tardía y su posterior estancamiento en los años ochenta parecen indicar que para que se produzca la primera se requieren dos condiciones diferentes: esfuerzos de largo plazo por parte del Estado en política social, y un contexto macroeconómico favorable. En cualquier caso, conviene resaltar que los esfuerzos realizados por el Estado colombiano

CUADRO No. 6
COLOMBIA: CALIDAD DE LA VIVIENDA, 1951-1985

	CENSO 1951			CENSO 1964			CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cabe- cera	Resto cera	Total cera	Cabe- cera	Resto cera	Total cera	Cabe- cera	Resto cera	Total cera	Cabe- cera	Resto cera	Total cera
A. Características de la construcción												
Piso de tierra	25.0	66.7	52.7	16.1	57.1	38.6	21.9	51.1	33.7	6.7	40.8	17.1
Paredes de material precario	75.3	97.9	90.3	29.1	69.9	51.5	19.3	60.6	36.0	12.0	52.5	24.4
B Vivienda por disponibilidad de servicios												
Acueducto	66.9	7.4	28.8	65.8	13.3	38.7	86.9	27.6	62.7	89.8	28.0	69.7
Energía	64.3	4.2	25.8	65.4	5.6	34.5	87.0	15.0	57.6	95.0	40.8	78.2
Sanitario	70.2	11.3	32.4	69.1	14.1	40.7	91.6	25.0	68.1	93.6	39.5	77.0
Alcantarillado							72.2	8.1	46.1	80.7	11.9	59.2
C. Población en viviendas con hacinamiento crítico (Más de tres personas por cuarto)				29.9	47.1	38.8	26.7	46.4	34.2	16.1	26.4	19.4

Fuente: Urrutia (1990).

49 Uribe (1987) y Córdoba y Uribe (1990)
50 Misión de Empleo (1986), Cap. 3.

en el frente social a través de las últimas décadas, si se miden como proporción del PIB, han sido inferiores al promedio latinoamericano o del conjunto de países en desarrollo. Este hecho es, ante todo, un reflejo del tamaño relativamente pequeño del gasto público en Colombia, ya que la participación del gasto social en el conjunto del gasto público es un poco más alta que el promedio de la región o de los países en desarrollo, indicando así que las erogaciones en otras áreas de acción del Estado son aún más bajas en términos relativos (este es, por ejemplo, el caso del gasto militar, lo cual es sorprendente en un país con la tradición de violencia de Colombia)⁵¹.

En cualquier caso, la des aceleración del crecimiento en los años ochenta no sólo afectó directamente la evolución de los indicadores sociales, a través de la interrupción de la tendencia ascendente de ingresos de la población trabajadora, sino también indirectamente, como resultado de la menor disponibilidad de recursos públicos para llevar a cabo programas ambiciosos en este frente acordes con la filosofía que inspiró los planes de desarrollo de las últimas administraciones. Desde mediados de la década, el gasto público muestra, en efecto, una tendencia descendente como proporción del PIB, que se ha reflejado, por lo demás, en un deterioro de la calidad de algunos servicios sociales⁵². La recuperación económica que se experimentó a partir de 1986 no ha tenido, por lo tanto, efectos favorables sobre los indicadores sociales o el gasto público correspondiente. Ello puede ser el reflejo de los efectos desfavorables que tienen algunos ajustes estructurales que ha venido experimentando la economía colombiana (alteración de precios relativos para facilitar la apertura, saneamiento de las empresas industriales, saneamiento estructural de las finanzas públicas, etc.). La evidencia que se presenta más adelante indica, en efecto, que, al menos en el caso colombiano, dichos

ajustes tienen efectos desfavorables sobre los indicadores sociales.

En cualquier caso, es evidente que, pese a la mejoría que han experimentado en las últimas décadas, todos los indicadores sociales siguen siendo insatisfactorios en Colombia. Las desigualdades sociales y los niveles de pobreza que perduran son irritantes y son, sin duda, una de las causas de la violencia. Sobre este último proceso inciden, sin embargo, muchos factores, según vimos en una sección anterior de este trabajo. Tal vez la forma más clara de entender la interacción entre los distintos factores que inciden sobre este proceso es postular que, aunque la inequidad social no siempre se refleja en altos niveles de violencia -como lo atestiguan la experiencia de otros países y aun de regiones de Colombia-, se torna en un multiplicador importante cuando se conjuga con otros factores. Los casos de los sicarios del narcotráfico y de las zonas de frontera agraria, a las cuales hemos aludido en una sección anterior, ilustran claramente esta interacción. Esto ha sido reconocido explícitamente por las tres últimas administraciones. Así, por ejemplo, la constatación de que el aislamiento casi total del proceso de desarrollo a que han sido sujetas amplias zonas rurales del país ha contribuido a la acción guerrillera y, en algunos casos, del narcotráfico, condujo allanzamiento, por parte de la administración Betancur, del Plan Nacional de Rehabilitación, que ha constituido el eje de la acción estatal en estas zonas desde mediados de los años ochenta⁵³.

2. La orientación de la política social

El actual Plan de Desarrollo sigue la tradición de la mayor parte de las últimas administraciones de colocar la política social en el centro de atención de la acción estatal. Este énfasis

⁵¹ Véanse, al respecto, Aguilar (1986) y PNUD (1991), Cap. 3. Las comparaciones del primero de estos estudios se refiere a comienzos de la década de los años ochenta. Con la disminución que ha experimentado la participación del gasto social en el gasto público total (Coyuntura Social, No. 6, junio de 1992, pp. 13-18), la conclusión puede ser diferente en la actualidad.

⁵² Véanse, al respecto, los sucesivos análisis del gasto público y de diversos indicadores sociales incluidos en la revista Coyuntura Social. Véase, al respecto, Tirado de Montenegro (1990).

⁵³

CUADRO No. 7
DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA, 1934-1991

		Deciles				Coeficiente de Gini
		1a5 (500/0 más pobre)	6a8 (Sectores medios)	9 (Medio alto)	10 (alto)	
I Nacional-receptores individuales						
A. Urrutia-Berry						
1934-36 19541		16.2%	23.()O/	12.6%	48.2%	0.55
1964		13.9	o	13.8	51.2	0.60
1972		13.2	21.2	15.2	47.9	0.57
B. Londoño		14.5	23.7	13.5	49.0	0.58
			23.0			
1938		20.0	28.8	16.3	34.9	0.45
1951		16.7	24.7	15.1	43.5	0.53
1964		14.8	24.2	15.5	45.5	0.55
1971		16.1	25.8	16.2	42.0	0.53
1978		18.6	27.8	16.0	37.6	0.48
1988		18.9	28.2	15.9	37.1	0.48
II Sector urbano-receptores individuales (varios autores)						
A. Excluyendo agricultores residentes en las ciudades						
19641		19.0	26.0	14.5	40.5	0.48
19712		13.5	26.0	17.0	43.0	0.54
B. Incluidos todos los resident!Js urbanos 19701						
1976		15.9	25.8	14.8	43.4	0.52
1978		16.9	25.5	15.5	42.1	0.51
1980		19.0	25.8	15.2	40.0	0.48
1983		21.2	26.5	15.2	37.1	0.45
1985		21.6	27.4	15.8	35.3	0.43
		21.8	26.50	15.3	36.4	0.45
III. Sector urbano-hogares						
		19.3	26.3 16.0 38.0 0.47 27.7 17.0 37.2 0.49 26.3 16.9 40.5			
		18.0	0.52 26.8 16.6 37.7 0.48 27.4 17.1 38.6 0.50 27.5 16.7			
		16.3	38.0 0.48 28.5 17.2 35.4 0.46 28.7 16.9 35.4 0.46 28.2			
		18.9	17.1 36.1 0.47			
		16.9	26.6	55.7		0.49
		17.9	27.7	54.7		0.48
		18.9				
		18.9				
		18.6				
		17.7				
		17.6				

1 Rango bajo de los estimados por los autores.
2 No incluye un ajuste por ingresos en especie del servicio doméstico.

Fuentes: I.A y II.A -Urrutia y Berry (1975) y Urrutia (1984)
I.B. -Londoño (1990a)
II.B y III-1967-68 -Prieto (1971); 1970 a 1972 -DANE; 1974 -Selowsky (1979);
1976 a 1985 -Reyes (1987); 1988 y 1991 -Sarmiento (1992).

es también coherente con aquél que otorga la Constitución de 1991 a los derechos sociales. El enfoque de capital humano que sirve de marco al nuevo Plan tiene, por otra parte, la virtud de resaltar el carácter de inversión que tiene el gasto social, un hecho, que, aunque no enteramente ajeno a las concepciones de las administraciones anteriores, resulta novedoso. Tal vez la virtud fundamental de este enfoque es que destaca el hecho de que los objetivos sociales y el crecimiento económico son complementarios. Según lo hemos anotado, no agota sin embargo todos los aspectos de la política social y capta, por lo tanto, en forma insuficiente el espíritu de la nueva Constitución. Esta última se inclina más bien al viejo principio según el cual la satisfacción de necesidades básicas de la población y la equidad son meritorios, deseables en sí mismos, independientemente de sus efectos sobre el crecimiento económico. Es decir, no son instrumentos para el logro del objetivo del crecimiento económico -como lo implica el concepto de capital humano- sino objetivos en sí mismos.

Según vimos en la sección anterior, el mejoramiento o deterioro de las condiciones de vida de la población es el resultado conjunto de la gestión macroeconómica, tanto coyuntural como estructural, y de los esfuerzos en el frente del gasto social. A lo largo de la última década, la literatura económica internacional ha otorgado un peso cada vez mayor al primero de dichos determinantes. Esta dimensión macroeconómica se encuentra desarrollada sólo en forma escueta en el actual Plan de Desarrollo. El análisis de los efectos de los programas de reestructuración sobre la situación social se limita en el Plan a consideraciones sobre la evolución previsible de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas⁵⁴. Como estos últimos tienen una tendencia a la mejoría mucho más inercial que los indicadores de pobreza medida a través de ingresos (véase al respecto el Cuadro 8), este enfoque resulta ciertamente incompleto.

El principal estudio realizado sobre este tema llega a conclusiones bastante pesimistas sobre los efectos sociales de los actuales programas de reestructuración⁵⁵. Este trabajo indica que tanto los programas de reestructuración del sector público como de apertura -si, en este último caso, se compensan, como se ha venido haciendo, los menores recaudos arancelarios con aumentos del IV A- tienen efectos adversos sobre los principales indicadores sociales. Debido al peso que tiene la mano de obra calificada en el empleo gubernamental, los efectos del programa de reestructuración del sector público son mayores en los deciles más altos de la distribución del ingreso. La apertura a las importaciones tiene, por el contrario, efectos desfavorables sobre los ingresos de casi todos los sectores sociales, con un impacto distributivo ligeramente regresivo. En palabras de los autores:

El resultado de largo plazo es, así, una economía más competitiva internacionalmente, con un sector externo más fuerte, menos sujeta a presiones inflacionarias y sin desequilibrios fiscales; pero con unos niveles de ingreso real reducidos, especialmente entre los estratos más pobres de la ciudad, un deterioro de los indicadores sociales y una menor productividad laboral⁵⁶.

Este estudio concluye, además, que una política agresiva de gasto social tiene un impacto favorable sobre la actividad económica y los niveles de productividad. No obstante, si los programas sociales respectivos se financian con aumentos en los impuestos -sin lo cual no serían, por lo demás, sostenibles-, dichos efectos sólo se percibirán en el largo plazo. Así las cosas es inadecuada como mecanismo para compensar los efectos adversos que tendrán los programas de reestructuración durante los primeros años. El Plan de Desarrollo comparte implícitamente esta conclusión, ya que señala que los efectos esperados de las inversiones en capital humano sólo tendrán un efecto significativo sobre la actividad económica en el segundo lustro de la década de los años noventa.

54 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

55 Lora y Ramírez (1991). Véase también Perry et al. (1992).

56 Lora y Ramírez (1991), p. 83.

CUADRO No. 8
INDICADORES DE LA EVOLUCION DE LA
POBREZA EN COLOMBIA, 1950-1990

1	Carrizosa-In- dices 1950-86 (1972-74=100)	Consumo calificado, ajustado per .por número de cápita de mIembros del hogar alimentos						Salario real, trabajador no	
								Urbano Rural	
	1950-52	107.5	79.5	89.6	102.2	97.5	91.0		
	1963-65	101.4	99.1	84.2					
	1969-71	100.0	100.0	100.0	114.6	122.5	146.1		
	1972-74	121.71	157.4	148.2					
	1977-79								
	1984-86								
11	Carrizosa a, por- centaje de	Cuatro		Tres					
	ocupados pobres, 1964-84 ciudades	grandes		ciudades intermedias				Sector Urbano	
		%		%				%	
	1964							35.2	
	1967	23.6							
	1970							35.8	
	1973	45.5		52.7				48.3	
	1977	45.2		50.5					
	1978	34.0		40.9					
	1981	29.9		39.7					
	1984	20.6		34.6					
11	Sarmiento, 1972-1990								
	~ü~--~VVV								
A.	Población con Cabeceras necesidades Munici básicas insatis- fechas	pales		Rural				Total	
		%		%				%	
	1972	61.1		89.2				72.5	
	1980	43.4		79.0				55.4	
	1986	30.8		71.3				42.9	
	1988	27.7		68.7				39.4	
	1990	25.0		66.0				36.3	
B.	Población bajo la línea de pobreza								
	1972	42.4		86.0				60.0	
	1980	39.7		72.9				50.9	
	1986	40.2		69.3				48.9	
	1988	44.0		68.2				50.9	
	1990	42.0		67.0				48.9	

1 1982-1984

Fuente: I. Carrizosa (1987) y Carrizosa y Urdinola (1988) n.
Carrizosa (1984)
III. Sarmiento (1992)

Respondiendo a las deficiencias que han manifestado los instrumentos tradicionales de acción del Estado en esta área, y a tendencias en boga a nivel internacional, el nuevo Plan de Desarrollo formula tres principios básicos para el diseño de la política social, El primero de ellos es la focalización del gasto hacia los sectores de menores ingresos- El segundo es la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios, El tercero es el diseño de un esquema administrativo más adecuado para la ejecución de la política social, básicamente a través de la delegación de muchas funciones de prestación de servicios en el sector privado y, para aquellas que permanezcan en manos del sector público, en entidades regionales o locales, En el límite, es evidente que el deseo de la actual administración sería aproximarse hacia un sistema en el cual la prestación de los servicios fuese básicamente privada y la función del Estado fuese distribuir subsidios de demanda a los sectores de menores ingresos. Esta es también la intención implícita en el proyecto de Ley sobre servicios públicos, en sustitución al esquema actual de prestación pública de los servicios y un régimen tarifario

Estos principios apuntan a la solución"l de problemas reales, Más aún, ellos han venido introduciéndose gradualmente en el diseño de la política social en los últimos años, La focalización ha sido, por ejemplo, la esencia del Plan Nacional de Rehabilitación, de los programas de atención preescolar lanzados por la administración Barco y del nuevo programa de vivienda de la administración Gaviria, La reorientación hacia subsidios de demanda ha tenido su expresión más acabada en el nuevo programa de vivienda, pero también fue la esencia de la reforma al sistema nacional de salud en 1988, aunque en este último caso ha tenido pocas implicaciones prácticas, Por otra parte, la prestación de servicios sociales -aun a diferencia de los servicios públicos domiciliarios- no ha sido mi mucho menos privilegio del sector público en Colombia, El sector pri

57 Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público et al, (1992).

OCAMPO

vado tiene una alta participación, mayoritaria en algunos casos, en la educación secundaria, universitaria, en la prestación de servicios de salud (incluyendo aquellos asociados a la seguridad social, a través de las Cajas de Compensación Familiar), e incluso ha sido líder en la prestación de nuevos servicios (los programas de microempresas y algunos programas de construcción de vivienda en zonas populares, por ejemplo). La prestación de muchos servicios públicos y sociales ha estado formal o informalmente en manos de las regiones y las localidades, aunque sin dos requisitos esenciales en muchos casos: responsabilidad fiscal y control democrático.

La aplicación plena de estos principios presenta, sin embargo, obstáculos importantes, tanto de carácter práctico como conceptual, que obligan a un gran pragmatismo en su aplicación. De hecho, la propia administración Gaviria ha optado implícitamente por esta línea intermedia. En efecto, el propio Plan de Desarrollo la presenta sólo como objetivo de largo plazo y concentra casi todas las acciones concretas en la mejora del sistema público de prestación de servicios.

El modelo de subsidios de demanda focalizados tiene dos problemas diferentes. En primer término, supone la existencia de una oferta privada adecuada en cantidad y calidad. Este supuesto no se cumple en la mayoría de los casos en cuestión y no sólo en razón de barreras a la entrada, que en el caso de los servicios sociales no existen en Colombia. El segundo es el costo potencial de la ejecución de algunos programas de subsidio focalizado. Es casi surrealista pensar, por ejemplo, en un sistema de distribución de subsidios directos para el pago de servicios agua, luz y teléfono como sustituto del actual sistema de tarifas diferenciales por estrato social. No es, por ello, sorprendente, que en la práctica el principio de focalización se aplique a través de la escogencia del tipo de programas a financiar, acudiendo más bien a indicadores indirectos sobre su incidencia distributiva⁵⁸. Este es el enfoque

que utilizan el Plan de Desarrollo y el proyecto de Ley de servicios públicos domiciliarios, al hacer énfasis sobre programas tales como la universalización de la educación primaria, la atención primaria en salud, algunos programas de nutrición -todos ellos realizados a través de entidades esencialmente públicas-, en la ampliación de la cobertura de servicios públicos o la mejora en los sistemas de estratificación para el cobro de tarifas de servicios públicos domiciliarios.

La participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta -al menos la oferta de calidad- hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público a los de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social. No en vano las democracias europeas (y parcialmente la norteamericana) optaron por un sistema público generalizado de educación y salud. En el caso de Estados Unidos, los programas de integración racial obligaron incluso a las escuelas y colegios públicos en zonas de población blanca a recibir forzosamente estudiantes de color. ¡Sería interesante saber cómo reaccionaría la clase alta colombiana si el Estado, para evitar los efectos estratificantes de un sistema mixto de educación, comenzara a interferir en la política de admisiones de los colegios elitistas de las principales ciudades del país!

El segundo problema, íntimamente relacionado con el anterior, es la dificultad del Estado

58 Selowsky (1979) presenta al respecto cálculos de la incidencia de distintos tipos de gasto por estratos de la distribución del ingreso.

para controlar la calidad de los servicios, particularmente aquellos prestados por el sector privado. El Plan de Desarrollo lo reconoce explícitamente en relación con la educación universitaria y propone eliminar las funciones que ha venido ejerciendo teóricamente el IC FES en tal sentido. A través de los sistemas de selección de profesionales, el Estado tiene, sin embargo, alguna capacidad para regular la calidad de los servicios que ofrece. Esto es lo que indican los resultados de las pruebas del ICFES para bachilleres: aunque dichos resultados son, en promedio, superiores para los colegios privados, la varianza de la calidad de los resultados de los estudiantes de dichos planteles es también mayor; lo que es más importante, la superioridad de los colegios privados no es válida si se ajusta por sector socioeconómico, ya que los estudiantes de los colegios piratas a los cuales acceden los estratos medios y bajos de la población tienen resultados más pobres que los estudiantes de colegios públicos que pertenecen a los mismos estratos; por último, la mejor calidad de los colegios privados elitistas sólo se obtiene a costos que son tres o cuatro veces superiores a los de los colegios

Existen otras fallas del mercado en el caso de los servicios sociales y otros problemas asociados a principios de carácter político que deben tenerse en cuenta en su diseño. Entre los primeros, conviene resaltar que en esta actividad abundan los monopolios naturales, problemas de información, incentivos erróneos que podrían generar los subsidios de demanda, y costos que son difíciles de recuperar en razón de las externalidades, del carácter público de los bienes o de otras razones.

Los costos y tiempos de transporte hacen, por ejemplo, que aun en las ciudades grandes, las alternativas de estudio o servicios de salud sean limitadas para personas de bajos ingresos. Un sistema generalizado de segu

ros privados de salud, como el que formula como deseable el Plan, genera incentivos tan o más inadecuados como un sistema público de prestación de dichos servicios⁶⁰. Por otra parte, no es extraño, por las dificultades para recuperar costos, que pocas universidades privadas tengan hoy en día buenos programas de ciencias básicas o de historia. Por último, uno de los principios políticos básicos que debe incorporarse en el diseño de los servicios sociales es el de solidaridad. Tal vez el problema más importante de un sistema puramente privado de seguridad social, como el chileno, es precisamente la ausencia de este principio; por ello, y por razones fiscales, la propuesta preliminar del gobierno en este frente fue un régimen mixto, en el cual el subsistema público garantizaría una pensión mínima a todos los cotizantes al sistema⁶¹. Este principio, aunque no desapareció fue modificado sustancialmente en el proyecto de ley sobre la materia.

En cierto sentido, Colombia está casada con un sistema mixto de prestación de servicios sociales. Ello no debe ser visto con recelo, ya que este sistema tiene muchas virtudes, y por ello debe extenderse a los servicios públicos domiciliarios. Un régimen de este tipo permite corregir mucho mejor las múltiples fallas del mercado que son intrínsecas a un sistema puramente privado, sin eliminar la competencia para el sector público. Dentro de un sistema de esta naturaleza, es conveniente introducir con gradualidad y pragmatismo los principios que formula el nuevo Plan de Desarrollo. La ampliación de la esfera privada en algunos de estos casos puede ser deseable, pero requiere de múltiples correctivos, los más importantes de los cuales son evitar la tendencia a la segregación social que implica el sistema y garantizar una oferta de servicios privados de calidad para los sectores de menores ingresos. Esto último sólo es posible con un desarrollo de un fuerte sector solidario, a lo cual

⁵⁹ Coyuntura Social, No. 2, mayo de 1990, pp. 57-61, y Zuleta et al. (1992), Cap. VI.

⁶⁰ Como lo señala Urrutia (1992), los incentivos erróneos son de dos tipos: por parte de los pacientes, a sobreutilizar los servicios, y por parte de los proveedores (médicos u hospitales) a recomendar tratamientos relativamente costosos. Este mismo autor señala que, por razones no enteramente ajenas a estos argumentos, pero también por economías de escala, no es claro que la

⁶¹ privatización de la salud reduzca costos (Urrutia, 1991). Posada de la Peña (1991).

OCAMPO

deben, por lo tanto, enfocarse las energías correspondientes. Pero, ante todo, la posibilidad de ampliar la esfera de acción privada no deben distraer la atención del Estado de lo que, en esencia, continuarán siendo sus grandes tareas: mejorar el subsistema público de prestación de servicios, que por necesidad seguirá siendo grande, y desarrollar sistemas adecuados de regulación, tanto para las entidades del sector privado como del público.

IV. ECONOMIA y DEMOCRACIA

1. Propiedad y control social

La esencia del proceso político colombiano en los últimos años ha sido la búsqueda de una renovación política que refuerce la democracia participativa y el pluralismo. La economía juega un papel trascendental en este proceso, en dos dimensiones diferentes. La primera de ellas está relacionada con el problema de la propiedad. La segunda es la participación de distintos sectores de la población en las decisiones económicas fundamentales. No existe ningún campo de la economía donde existan tantas diferencias entre las escuelas de pensamiento como en el primero de los temas mencionados. La discusión gira en torno a dos controversias diferentes: la relación entre propiedad y democracia, y aquella relativa a propiedad y asignación de recursos productivos.

La primera de estas controversias ha girado históricamente en torno a dos posiciones antagónicas. La primera establece categóricamente que la democracia y la propiedad privada son insolubles. La segunda formula que las economías de mercado tienden a generar una fuerte concentración de la propiedad. Que esto último ha sido cierto en Colombia lo demue-

tran hasta la saciedad estudios realizados por personas de muy diferente raigambre ideológica⁶². El gran problema de ello es que desvirtúa la asociación entre propiedad privada y democracia, ya que el poder económico tiene al menos audiencia preferencial en el sistema político y puede extender su control hacia otras formas de poder típicas de la sociedad contemporánea (los medios masivos de comunicación, en particular). La experiencia del comunismo ha dejado en claro hasta la saciedad la validez del primero de estos principios, pero también curiosamente del segundo, ya que ha sido precisamente dicho sistema -y no el capitalista- el que ha llevado hasta el límite la concentración de la propiedad.

Mientras esta controversia ha sido el eje de las controversias entre las grandes ideologías políticas, la segunda ha sido más desarrollada en la literatura propiamente económica. La teoría del bienestar ha desarrollado una extensa lista de fallas del mercado: la incapacidad de un sistema puro de mercado de asignar eficientemente los recursos productivos cuando existen bienes meritorios o públicos, externalidades positivas o negativas, economías de escala y monopolios naturales, rigideces de precios, etc. Por el contrario, la literatura sobre derechos de propiedad y la llamada nueva economía política ha desarrollado un no menos extenso catálogo de fallas del gobierno: la tendencia de un sistema con mucha intervención gubernamental a asignar demasiados recursos a tratar de obtener favores del Estado en vez de destinarlos a fines productivos, la corrupción a la cual da lugar el sistema, la información inadecuada con base en la cual se toman las decisiones del gobierno, los incentivos inadecuados a mantener altos niveles de eficiencia cuando no existe propiedad privada⁶³, etcétera.

62 Véanse, por ejemplo, Silva (1977), Superintendencia de Sociedades (1978), Hommes (1982), Lorente et al. (1985) y Misas (1989). Estos estudios indican que, mientras puede haber una tendencia moderada a la desconcentración de la propiedad de la tierra, lo contrario acontece en relación con el capital.

63 Las razones son múltiples y están adecuadamente catalogadas en Urrutia (1991): la ausencia de incentivos fuertes a reducir costos, el carácter difuso de los objetivos de las empresas públicas y la consecuente dificultad de seguir su comportamiento, la falta de información de quienes ejercen dicho seguimiento, la ausencia del fuerte incentivo que genera al buen desempeño QConómico la probabilidad de quiebra, el exceso de interferencia política en su funcionamiento y la mayor capacidad para obtener favores del gobierno.

Tal vez es una gran virtud que no exista una solución única a ninguna de estas controversias, ya que esto es precisamente lo que hace posible el pluralismo político y, por ende, la democracia. Un corolario importante de ello es que las soluciones extremas pueden ser las menos deseables: tanto aquellas que pregonan que la máxima cantidad de gobierno es deseable, como las que reclaman exactamente lo opuesto. Una de las virtudes tradicionales de Colombia es que ambos dogmatismos han tenido poco peso político. Ello ha generado un amplio margen para la negociación y el consenso, un hecho que no deja de ser importante como mecanismo para evitar mayores niveles de conflictividad en una sociedad sujeta a múltiples formas de violencia. Sin embargo, esta situación puede estar cambiando. La fuerte influencia que ha tenido en la administración Gaviria un neoliberalismo relativamente radical parece estar generando ya reacciones polarizadas, como lo manifestó la violenta huelga de telecomunicaciones que tuvo lugar en abril de 1992, como reacción al proyecto de privatización de Telecom presentado semanas antes al Congreso por el Gobierno Nacional. Esta reacción es grave, en razón de que otorga (subjetiva u objetivamente) nuevos campos de acción a grupos guerrilleros, cuyo aislamiento y deslegitimación han avanzado a pasos agigantados desde hace algún tiempo.

La polarización que se ha generado en torno al programa de privatización es contradictoria por dos razones diferentes. En primer término, porque está en abierta contradicción con el tipo de proceso político, basado en consensos mayoritarios, que ha impulsado el propio gobierno y que ha tenido sus máximas expresiones en la Asamblea Nacional Constituyente y en los reiterados intentos de negociación de soluciones políticas con la guerrilla. En segundo

lugar, porque en un país en el cual el Estado es relativamente pequeño y ejerce básicamente su radio de acción en áreas muy tradicionales, la privatización no debería ser un tema prioritario de la vida económica y política nacional. La situación es aún más paradójica, ya que la administración Gaviria no ha formulado en realidad una política de privatización, sino iniciativas desarticuladas e incluso contradictorias entre sí-64.

La nueva Constitución Política permite plantear el tema de la propiedad en una perspectiva diferente, que proporciona respuestas novedosas a las controversias clásicas sobre el particular. Esta perspectiva tiene tres principios diferentes. El primero de ellos establece la necesidad de fomentar el acceso de la mayor parte de la población a la propiedad. Puede decirse que el concepto implícito que adopta la Carta Política en esta materia es aquel según el cual la propiedad privada más afín con la democracia es una propiedad ampliamente difundida⁶⁵. De acuerdo con este principio, son funciones del Estado, como lo formula la nueva Constitución, la promoción del acceso a la propiedad, rural y urbana, y de las formas solidarias de ellas y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas (los cuales, en la terminología moderna, pueden concebirse como una forma a través de la cual los trabajadores adquieren algunos derechos de propiedad sobre la empresa en la cual trabajan). Como elementos complementarios de esta política, el Estado debe propender por el fomento de la pequeña empresa tema sobre el cual existen diversos antecedentes en Colombia en los programas de reforma agraria, desarrollo rural integrado y microempresa- y del pequeño accionista. La nueva Constitución formula también explícitamente la conveniencia de que, en los proce

64 Tal vez las mayores contradicciones son aquellas que existen entre los proyectos de Ley sobre servicios públicos domiciliarios (Ministerio de Hacienda et al. 1992) y telecomunicaciones (Ministerio de Comunicaciones, 1992), presentados al Congreso Nacional en febrero de 1992. Esta situación es tanto más paradójica en la medida en que el primero abarca en principio el área de las telecomunicaciones. El primero es, ~n efecto, enfático en dos principios: la defensa de la competencia como principio regulador básico y la posibilidad de participación de entidades públicas, privadas o mixtas. Por el contrario, el segundo no sólo resguarda algunos monopolios, sino que establece el principio de privatización forzosa. Fuera de estas dos, existen, sin em

65 bargo, proyectos de privatización en muchas otras áreas. Véase una defensa vehemente de este punto de vista en Ramos (1991).

90S de privatización, se otorguen condiciones preferencial es para que los trabajadores adquieran parte de la propiedad en las empresas. Un estudio reciente sobre privatización en Colombia⁶⁶ propone que en los programas de privatización se otorgue prioridad a la venta de acciones en pequeños lotes, aun si ello significa reducir los beneficios fiscales. Por lo demás, en dicho estudio, el autor postula que, a diferencia de lo que acontece con otros países latinoamericanos, la maximización de los beneficios fiscales no debe ser un objetivo de la privatización en las actuales condiciones colombianas.

El segundo principio postula que el cumplimiento de los fines sociales de la propiedad que establece la Constitución exige la competencia. Ello tiene dos implicaciones importantes. La primera, que el Estado debe evitar, el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Este es un tema sobre el cual el Estado colombiano ha hecho muy poco (o nada) en el pasado e incluso, como lo señalan algunos autores, puede haber promovido la concentración de la propiedad sin establecer al mismo tiempo adecuados mecanismos de regulación⁶⁷. El tema no puede reducirse, además, a la mera combinación de desregulación interna y la apertura hacia el exterior, como lo plantea el actual Plan de Desarrollo, ya que ni uno ni otro son efectivos en ciertos casos (servicios y bienes con altos costos de transporte) ni atacan todas las fuentes de concentración⁶⁸. Como lo señalan los principales estudios sobre privatización en el país⁶⁹, una de las implicaciones más importantes de este hecho es que este proceso sólo se justifica cuando existe posibilidad de competencia y, por el contrario, no es deseable, en general, cuando no es posible

garantizar este resultado. Un corolario adicional interesante que desarrollan estos mismos estudios, la Constitución y el nuevo proyecto de Ley sobre servicios públicos domiciliarios, es que el principio debe aplicarse igualmente a aquellos bienes y servicios que suministra el sector público. La libertad de entrada a estos servicios para el sector privado que establece la nueva Constitución es, así, un avance importante. De hecho, según hemos visto, ésta es la situación que ha prevalecido tradicionalmente en la provisión de servicios sociales.

Como la competencia no es viable cuando existen verdaderos monopolios naturales, estos mismos principios establecen que el gobierno debe ser, en principio, quien asuma la producción. Pero el principio constitucional de control contra el abuso de posiciones dominantes en el mercado es igualmente aplicable al gobierno (nacional, departamental o municipal). Por este motivo, en estos casos la nueva Constitución y las reformas en curso han introducido nuevos principios: a la posibilidad de regular la fijación de tarifas de servicios públicos, que ya había establecido la reforma constitucional de 1936, se han agregado ahora nuevos mecanismos de control por parte de los usuarios, exigencias de eficiencia en su prestación y, en última instancia, la posibilidad de privatización, cuando las fallas del gobierno superen a las del mercado. El nuevo proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios desarrolla estos principios, creando dos instancias de control: los comités de desarrollo de los servicios públicos, compuestos de las autoridades políticas y de los usuarios, y la Superintendencia de Servicios Públicos, que fija las tarifas, establece indicadores de gestión, promueve la competencia, evita abusos del poder monopólico y puede intervenir directamente las

66 Urrutia (1991). Hommes

67 (1981 y 1982).

68 En un ensayo publicado hace una década, el actual ministro de Hacienda formuló un conjunto amplio de acciones necesarias del Estado en este frente, que incluían la prohibición de vinculaciones entre empresas financieras y sociedades industriales, una legislación antimonopolio que impidiera a ciertos sectores adquirir el control sobre varias empresas en el mismo sector o utilizar la competencia desleal para sacar a los competidores del mercado, el otorgamiento de poderes al ejecutivo para ordenar la fragmentación de carteles y la protección a los accionistas pequeños frente a prácticas de aquellos que controlan la empresa para evitar el "desplume" (la colación de contratos a empresas de estos últimos en condiciones no competitivas) -véase Hommes (1982)-. De hecho, a partir de la crisis financiera de 1982, la legislación correspondiente ha tratado de evitar el uso de los intermediarios financieros como mecanismo facilitador de los procesos de concentración.

69 Cárdenas (1991) y Urrutia (1991).

80S de privatización, se otorguen condiciones preferenciales para que los trabajadores adquieran parte de la propiedad en las empresas. Un estudio reciente sobre privatización en Colombia⁶⁶ propone que en los programas de privatización se otorgue prioridad a la venta de acciones en pequeños lotes, aun si ello significa reducir los beneficios fiscales. Por lo demás, en dicho estudio, el autor postula que, a diferencia de lo que acontece con otros países latinoamericanos, la maximización de los beneficios fiscales no debe ser un objetivo de la privatización en las actuales condiciones colombianas.

El segundo principio postula que el cumplimiento de los fines sociales de la propiedad que establece la Constitución exige la competencia. Ello tiene dos implicaciones importantes. La primera, que el Estado debe evitar, el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Este es un tema sobre el cual el Estado colombiano ha hecho muy poco (o nada) en el pasado e incluso, como lo señalan algunos autores, puede haber promovido la concentración de la propiedad sin establecer al mismo tiempo adecuados mecanismos de regulación⁶⁷. El tema no puede reducirse, además, a la mera combinación de desregulación interna y la apertura hacia el exterior, como lo plantea el actual Plan de Desarrollo, ya que ni uno ni otro son efectivos en ciertos casos (servicios y bienes con altos costos de transporte) ni atacan todas las fuentes de concentración⁶⁸. Como lo señalan los principales estudios sobre privatización en el país⁶⁹, una de las implicaciones más importantes de este hecho es que este proceso sólo se justifica cuando existe posibilidad de competencia y, por el contrario, no es deseable, en general, cuando no es posible

garantizar este resultado. Un corolario adicional interesante que desarrollan estos mismos estudios, la Constitución y el nuevo proyecto de Ley sobre servicios públicos domiciliarios, es que el principio debe aplicarse igualmente a aquellos bienes y servicios que suministra el sector público. La libertad de entrada a estos servicios para el sector privado que establece la nueva Constitución es, así, un avance importante. De hecho, según hemos visto, ésta es la situación que ha prevalecido tradicionalmente en la provisión de servicios sociales.

Como la competencia no es viable cuando existen verdaderos monopolios naturales, estos mismos principios establecen que el gobierno debe ser, en principio, quien asuma la producción. Pero el principio constitucional de control contra el abuso de posiciones dominantes en el mercado es igualmente aplicable al gobierno (nacional, departamental o municipal). Por este motivo, en estos casos la nueva Constitución y las reformas en curso han introducido nuevos principios: a la posibilidad de regular la fijación de tarifas de servicios públicos, que ya había establecido la reforma constitucional de 1936, se han agregado ahora nuevos mecanismos de control por parte de los usuarios, exigencias de eficiencia en su prestación y, en última instancia, la posibilidad de privatización, cuando las fallas del gobierno superen a las del mercado. El nuevo proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios desarrolla estos principios, creando dos instancias de control: los comités de desarrollo de los servicios públicos, compuestos de las autoridades políticas y de los usuarios, y la Superintendencia de Servicios Públicos, que fija las tarifas, establece indicadores de gestión, promueve la competencia, evita abusos del poder monopólico y puede intervenir directamente las

66 Urrutia (1991). Hommes

67 (1981 y 1982).

68 En un ensayo publicado hace una década, el actual ministro de Hacienda formuló un conjunto amplio de acciones necesarias del Estado en este frente, que incluían la prohibición de vinculaciones entre empresas financieras y sociedades industriales, una legislación anticaracol que impidiera a ciertos sectores adquirir el control sobre varias empresas en el mismo sector o utilizar la competencia desleal para sacar a los competidores del mercado, el otorgamiento de poderes al ejecutivo para ordenar la fragmentación de carteles y la protección a los accionistas pequeños frente a prácticas de aquellos que controlan la empresa para evitar el "desplumado" (la colación de contratos a empresas de estos últimos en condiciones no competitivas) -véase Hommes (1982)-. De hecho, a partir de la crisis financiera de 1982, la legislación colombiana ha tratado de evitar el uso de los intermediarios financieros como mecanismo facilitador de los procesos de concentración.

Cárdenas (1991) y Urrutia (1991).

69

empresas cuando no cumplen los criterios establecidos;"El proyecto incluye, además, múltiples mecanismos de participación privada en estos casos, diferentes de la propiedad -los cuales tiene!}, además, muchos antecedentes contra aquellas empresas públicas que optan por no utilizar estas alternativas (v.gr. estas empresas nunca pueden tener libertad para fijar sus tarifas). Esto es injustificado, ya que existen en Colombia varios casos de empresas públicas bien administradas.

La aplicación de los nuevos principios constitucionales extiende, así, el sistema mixto que ha tenido el país en servicios sociales a los servicios públicos domiciliarios, con base en dos principios fundamentales: complementariedad Y competencia entre los sectores público y privado, abriendo así las posibilidades de participación privada a través de muy diferentes modalidades, cuyas virtudes relativas varían de caso en caso. La aplicación de estos principios, en el marco de una política mucho más general, ofrece así una solución intermedia a los temas clásicos sobre la propiedad, que evite la polarización que ha generado el intento de aplicación de principios neoliberales radicales. Por lo demás, estos principios deben hacerse extensivos a otras áreas, muy especialmente a la banca, donde los criterios de reprivatización de las entidades nacionalizadas en la década pasada y de eventual privatización de las entidades tradicionalmente públicas no se han hecho hasta ahora explícitos e incluso en algunos casos ha acrecentado la concentración del sector.

2. Los procesos decisorios

El problema fundamental que enfrenta la democracia en relación con los procesos decisorios en materias económicas es el carácter técnico de la mayoría de los temas económicos y la exigencia, por lo tanto, de conocimiento especializado para manejar con pre-

cisión los temas que se debaten. Además, como lo ha demostrado extensamente la literatura económica en las últimas décadas, la efectividad de la política económica depende muchas veces de que los agentes que van a ser afectados por las medidas no las conozcan antes de ser adoptadas. La conjunción de estas dos circunstancias hace inevitable que una tecnocracia de economistas tenga una incidencia decisiva en las decisiones económicas. Esto no es preocupante en sí mismo, siempre y cuando existan verdaderos mecanismos de control democrático. Sin embargo,

Colombia y muchos otros países carecen de ellos por múltiples razones, algunas de ellas asociadas a la lógica del sistema tecnocrático y otras relacionadas con imperfecciones del sistema político y social.

Como todo sector social, la tecnocracia económica tiene un interés intrínseco en maximizar su poder y, por ende, en desarrollar un sistema en el cual las instancias políticas tienen la menor injerencia posible en los temas que caen en su radio de influencia. Tiene, además, una justificación aparentemente poderosa: la necesidad real de un bagaje técnico para analizar y adoptar las decisiones económicas. Los problemas intrínsecos de la tecnocracia se complican, sin embargo, por la lógica interna de su forma de pensamiento y, en especial, por el carácter deductivo que comparten, de una u otra forma, todas las escuelas de pensamiento económico. En efecto, todas ellas parten, en última instancia, de principios abstractos, cuyo contenido tiene, además, muchos ingredientes que son esencialmente ideológicos, que dividen, de hecho, el pensamiento económico en escuelas y tendencias, muchas de ellas antagónicas. Por este motivo, la tecnocracia debe estar sujeta a control político, porque esa es precisamente la instancia donde una sociedad democrática dirime sus controversias ideológicas. Sin embargo, la lógica interna del pensamiento tecnocrático la lleva naturalmente en otra dirección. Como la razón le pertenece, sus decisiones deben lle-

varse a cabo a toda costa, aun si ello significa evadir la consulta y el control políticos.

Existe, por así decirlo, una tendencia oligárquica intrínseca entendida en el sentido platónico del término: como un sistema -en el cual gobiernan los sabios- que comparten todas las escuelas de pensamiento económico, ya que para ellas no es la voluntad general, expresada a través del sistema político, sino el conocimiento de un grupo elitista (la tecnocracia) el que debe guiar las decisiones del Estado. Más aún, en su concepción, el conocimiento es la única guía correcta para identificar los verdaderos intereses de la sociedad. El marxismo-leninismo tuvo al menos la virtud de hacer explícito este último principio, a través del concepto de vanguardia del proletariado, pero la verdad es que la tecnocracia siempre tiende a identificarse a sí misma como una especie de vanguardia, como la única instancia realmente capaz de identificar los verdaderos intereses de la comunidad. Por eso, la tendencia oligárquica intrínseca a la tecnocracia se torna a veces abiertamente dictatorial.

Fuera de las deficiencias intrínsecas del sistema tecnocrático, existen otras del sistema político que operan en la misma dirección, es decir, en la reducción de las instancias de consulta política de las decisiones económicas. Las primeras son aquellas que condujeron al desprestigio del Congreso, que no vale la pena analizar con detenimiento aquí. Simplemente vale la pena recordar que ello condujo históricamente a cercenar por cuatro vías diferentes la participación del poder legislativo en las decisiones económicas. La primera fue abierta: en la reforma constitucional de 1968 se le eliminó la iniciativa en materias económicas, se limitaron severamente sus poderes en relación con el proceso presupuestal y se transfirió al ejecutivo la facultad de dictar normas (es decir, una facultad legislativa) en materias crediticias, cambiarias y de comercio exterior, sujetas únicamente a leyes marco extremadamente generales, que no limitan en la práctica al ejecutivo -basta revisar, por ejemplo, la ley marco de aduanas de 1971, que ha servido

para adoptar tanto medidas proteccionistas como la reciente apertura económica-. La segunda fue la creación de la figura de la emergencia económica, que ha servido para que en algunos momentos el gobierno legisle en materia tributaria que, incluyendo los aranceles (por su carácter tributario), esas las atribuciones más antiguas de los parlamentos. La tercera ha sido la costumbre de solicitar al Congreso facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle en otros temas económicos y administrativos. La última ha sido la importancia que han venido adquiriendo las negociaciones internacionales en materias económicas, las cuales, por necesidad lógica, son llevadas a cabo por el ejecutivo; en el caso colombiano, no tienen, además, ningún control legislativo si se trata del desarrollo de acuerdos internacionales vigentes.

Todas estas tendencias han tenido como resultado el que el ejecutivo haya tenido una gran parte de la capacidad legislativa en materias económicas. La Constitución de 1991 sólo corrigió muy parcialmente esta tendencia, al limitar el uso de facultades extraordinarias. Creó, además, un nuevo poder, un banco central independiente, que limita la capacidad decisoria del ejecutivo en materias económicas, pero lo transfiere a una instancia que tiene aun menor responsabilidad política. La respuesta histórica a las deficiencias del poder legislativo ha sido, por lo tanto, la de limitar una de las pocas instancias que tiene teóricamente la comunidad, a través de sus elegidos, no sólo de ser oída sino de participar en la decisión sobre las normas económicas que la afectan.

Así las cosas, en materias económicas, el único elegido que participa con gran capacidad de injerencia en las decisiones económicas es el Presidente de la República. En sí misma, esta instancia es, sin embargo, insuficiente. En primer término, porque dada la naturaleza de la competencia electoral y de los temas económicos, es imposible para los electores tener una idea siquiera imprecisa sobre el programa de gobierno en materias económicas (el cual, en muchos aspectos no se hace, además,

explícito). En segundo lugar, porque la debilidad de los partidos políticos hace que no exista tampoco esta instancia de control político sobre el programa de gobierno y su ejecución. En tercer término, porque el propio equipo ministerial tiene cada vez menos extracción política y, por lo tanto, el gabinete carece aun del control indirecto que ejerce el temor sobre los efectos que pueden tener sus acciones presentes sobre su futuro político. Así las cosas, y dada la multiplicidad y complejidad de las tareas económicas, el presidencialismo redundará en gran medida en un fortalecimiento de la tecnocracia, con todas las deficiencias anotadas desde el punto de vista del sistema democrático.

Existen, por supuesto, dos instancias adicionales en las democracias modernas: el libre examen de las acciones del gobierno en los medios de comunicación y académicos, y las llamadas organizaciones intermedias. El primero puede decirse que opera relativamente bien en Colombia y que la controversia académica ha mejorado sensiblemente en épocas recientes. Como en otros terrenos ya mencionados, el radicalismo de algunas posiciones oficiales ha redundado en un debate académico cada vez más polarizado, en contra de lo que era típico en el pasado. Por otra parte, las organizaciones intermedias son débiles en Colombia. Los sindicatos lo han sido tradicionalmente y se han debilitado aún más desde la década pasada, excepto en el sector público, donde todavía tienen alguna participación importante. El resto de organizaciones populares es aún más débil. A nivel regional y local, han tenido alguna importancia esporádica a través de la organización de paros cívicos, para protestar generalmente por la escasa disponibilidad o mala calidad de los servicios públicos domiciliarios. Si se exceptúa la Federación Nacional de Cafeteros y, mucho menos, la Asociación Nacional de Industriales, los gremios también son débiles -"tigres de papel", como los calificó en su momento el estudio más conocido que se ha realizado sobre ellos⁷¹. Por último, las organizaciones de la sociedad civil destinadas

a la defensa de intereses globales -la cultura, el medio ambiente, etc.- son sorprendentemente escasas y poco influyentes en el contexto colombiano.

Todos los mecanismos e instituciones mencionados en el párrafo anterior tienen, además, escasa importancia en ausencia de otras instancias de control político. La controversia académica, los medios de comunicación y las presiones de las organizaciones intermedias derivan en gran medida su importancia política de su incidencia sobre las discusiones que tienen lugar en el poder legislativo o en los partidos; sin fuerza propia en las decisiones que nos ocupan y sin estos canales de influencia, se ven, así, debilitadas. No menos importante, en las concepciones oligárquicas (en el sentido en que hemos venido utilizando este término) tan en boga en el pensamiento económico ortodoxo moderno, existe un desprecio abierto por estas instancias. En estas concepciones, lo único que buscan los gremios o sindicatos es capturar rentas a costa de la comunidad y, por lo tanto, la tecnocracia, como defensora de los verdaderos intereses de esta última, debe rechazar categóricamente sus presiones. Las opiniones expresadas por la oposición académica o los medios se rechazan, además, muchas veces categóricamente, porque carecen de información o el acceso al conocimiento correcto.

Todo este análisis no sería importante si no fuera por dos razones diferentes. En primer término, porque estas tendencias van en contravía del objetivo político fundamental que se ha expresado de fortalecer la democracia. Se ha ido, a nuestro juicio, demasiado lejos en el fortalecimiento de la tecnocracia y en el debilitamiento de instancias políticas en las decisiones económicas y ello ha redundado en una democracia endeble en el terreno económico. No existe aquí ninguna alternativa diferente a fortalecer las instancias débiles o debilitadas: el Congreso, los partidos y las organizaciones intermedias. En segundo lugar, porque el sistema que ha veni-

71 Urrutia (1983).

do surgiendo puede aumentar la inestabilidad política en momentos de cambio acelerado, como el que está experimentando el país.

Esto se ha hecho palpable durante el llamado revolcón que ha liderado la administración Gaviria. Una tecnocracia neoliberal, apoyada obviamente por el Presidente de la República, dispuso de un margen considerable para llevar a cabo medidas radicales en el frente económico, sin necesidad de buscar consensos políticos para ello, incluso menospreciando a las organizaciones intermedias, y aun a las tradicionalmente poderosas (la Federación Nacional de Cafeteros, por ejemplo). El hecho de que el debate político estuviera centrado en la reforma institucional, encarnada en la Asamblea Nacional Constituyente, facilitó, además, que aquella parte de las reformas económicas que necesitaba aprobación legislativa se llevara a cabo a un ritmo rápido sin amplia discusión política. Por ello, curiosamente, los debates más importantes se dieron en el gobierno, por la decisión inicial del Presidente de incluir dentro del equipo económico a un destacado político liberal que representaba una posición muy diferente sobre la naturaleza de las reformas que se deberían llevar a cabo. Pero ello tampoco facilitó un proceso político diferente, porque muchas decisiones fundamentales se hicieron sin consenso en el gobierno.

Ello permitió, por lo tanto, que los reformadores tuvieran una primera fase política fácil para llevar a cabo las transformaciones deseadas. La ausencia de un control político real en la fase de reformas aceleradas y la decisión de evadir los consensos sobre las reformas se están pagando en cierto sentido con creces en 1992, cuando la atención política se ha venido a enfocar cada vez más sobre los temas económicos y se ha comenzado a destapar una oposición cada vez más abierta a las reformas en curso. Esta inestabilidad política adicional que ha facilitado tanto la estructura del sistema de decisiones económicas como la coyuntura política que ha vivido el país, no es ni mucho menos deseable en un país que enfrenta las presiones sobre su sistema político asociadas a endémicos problemas de violencia.

V. REFERENCIAS

- Aguilar, Luis Ignacio, Análisis y evolución del gasto público social, Informe de Investigación, FedesarTollo, julio, 1986.
- Amsen, Alice, *Asia's next giant*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Bernal, Joaquín et al., *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*, Bogotá; Banco de la República, 1990.
- Berry, Albert, "A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century", en Albert Berry (ed.), *Essays on Industrialization in Colombia*, Temple, Arizona State University, 1983.
- Bourguignon, Francois, Jaime de Melo y Akiko Suwa, "Distributional Effects of Adjustment Policies: Simulations for Archetype Economies in Africa and Latin America", *The World Bank Research Review*, mayo, 1991.
- Caballero, Carlos, Manuel Ramírez y Ana María Rodríguez, "El modelo de desarrollo y el crecimiento económico hasta finales de siglo", en Eduardo Lora, ed. *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo-FedesarTollo, 1991.
- Camacho, Alvaro, "El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades", *Análisis Político*, No. 12, enero-abril, 1991.
- Cárdenas, Jorge Hernán, "Alcances y razón de ser de la privatización", *Economía Colombiana* No. 236, julio-agosto, 1991.
- Carrasquilla, Alberto, "Manejo macroeconómico, crecimiento y apertura: consideraciones en torno al caso colombiano", en Florángela Gómez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1990.
- Carrizosa, Mauricio, "La evolución de la pobreza urbana", *Memorando económico*, septiembre, 1984.
- , "Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia", en José Antonio Ocampo and Manuel Ramírez, eds, *El problema laboral colombiano: Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá, Contraloría-DNP-SENA, 1987.
- y Antonio Urdinola, *The political economy of poverty, equity and growth: Colombia*, Informe presentado al Banco Mundial, julio, 1988.
- Clavijo, Sergio, "Productividad laboral, multifactorial y tasa de cambio real en Colombia", *Ensayos sobre política económica* No. 17, junio, 1990.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia, Colombia: *Violencia y Democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- Comisión de Gasto Público, Informe final, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1986.
- Córdoba, Rosario y Tomás Uribe, "La inseguridad alimentaria urbana en Colombia en 1984-85", *Corruntura social* No. 2, mayo, 1990.
- Chenery, Hollis, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

COLOMBIA: ¿HACIA UNA SALIDA DEMOCRATICA A LA CRISIS NACIONAL ?*

Eduardo Pizarro * *

En Colombia, como en el resto de América Latina y Europa del Este, "tiene lugar un doble proceso de transición: transición hacia la democracia y transición hacia una economía de mercado"!. Se trata, como lo afirma Norbert Lechner, de una "relación problemática", no sólo por las dificultades económicas y las precariedades institucionales que aún subsisten a lo largo del continente, sino por la ausencia de consenso sobre la compatibilidad que pueda existir entre la consolidación de los nuevos procesos democráticos y los modelos neoliberales².

Esta inquietud es particularmente pertinente si consideramos los grandes costos sociales, al menos a corto plazo, que ha tenido en América Latina la implantación de programas de ajuste y de apertura económica. Estos fueron realizados, inicialmente, bajo gobiernos autoritarios en Chile a partir de 1973, en Uruguay desde 1974 y en Argentina a partir de 1976. El reto de Colombia, como el de otros países de América Latina que están afrontando desafíos similares, es

el de llevar a cabo una política económica que tiene rasgos semejantes a las experiencias del Cono Sur, pero ya no en un contexto de eliminación o restricción de las principales libertades públicas, sino, por el contrario, en un marco democrático. Las protestas ciudadanas que se han sucedido en países como Argentina, Brasil, Venezuela y República Dominicana, son una evidencia de las tensiones sociales que generan estas políticas y de su potencial desestabilizador para el orden político.

La década de los años noventa se presenta, pues, como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político de América Latina en su conjunto.

El objeto de estas páginas es el de proponer una reflexión sobre las características que asume en Colombia este doble cambio; cambio que tiene probablemente mayores obstáculos que en otros países, debido a que tiene como escenario de fondo la continuación de la guerra

Este ensayo fue posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL) y fue presentado como ponencia en el XVII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Los Angeles, septiembre de 1992. Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Norbert Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", en Documento de trabajo. FLACSO-Programa Chile No. 19, Santiago de Chile, marzo de 1992, p. 1. Más adelante precisaremos que en Colombia el cambio político tiene relación más con un proceso de democratización, que con una transición de régimen propiamente dicha. No obstante, la literatura sobre este problema hace referencia y es pertinente para uno u otro proceso.

2 Norbert Kloten, "La democracia y la economía de mercado", en Contribuciones para el Debate No. 3, CIEDLA, Buenos Aires, 1991. En el mismo sentido, Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl concluyen en su estudio "What Democracy Is and Is Not" (Journal of Democracy, V. 2, No. 3, verano de 1991) que "en suma, las nociones de libertad económica que son promovidas actualmente por los modelos económicos neoliberales no son sinónimo de libertad política, y pueden incluso impedirla" (p. 87).

Alejandro Foxley, Experiencias neoliberales en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

3

rra interna, el tráfico de drogas y los altos niveles de criminalidad urbana y rural.

1. LA CRISIS COLOMBIANA

Colombia se encontró entre 1989 y 1990 al "filo del caos"⁴, en el umbral de una crisis de gobernabilidad de su sistema político. A la superposición de múltiples violencias se añadió un derrumbe parcial del precario Estado colombiano que lo colocó virtualmente en un estado de postración. Dos años más tarde, en 1991, se vivía en el país un clima distinto, similar al que se vivió en 1958 tras la agobiadora experiencia de la Violencia y los regímenes militares. ¿Cómo pudo el país pasar en tan corto lapso de una percepción de catástrofe inminente a otra de mayor confianza en el futuro?

Ernesto Yepes, en un seminario convocado por (el CEPEI en Lima en 1988, produjo hilaridad entre los asistentes cuando afirmó que "El Perú vive hoy uno de los mejores momentos de su historia. Y al decir esto, no pretendo soslayar el hecho inculcable de que vivimos una crisis profunda. Pero esta crisis no es la primera que el Perú conoce ni tampoco será la última. Lo notable es que ella esta vez se plantee en nuevos términos, demandando nuevos tipos de exigencias y presionando formas inéditas de solución"⁵.

Creo que en Colombia se produjo un sentimiento similar. Al colocarse el país al borde de un caos generalizado, desde distintos sectores sociales y políticos surgieron iniciativas y voluntades que permitieron darle un nuevo rumbo a la nación.

La aguda crisis que se vivió a fines de la década de los años ochenta (y cuyas secuelas toda

vía subsisten) no era el producto sólo de factores coyunturales, tales como la emergencia del narcoterrorismo o el fortalecimiento de los grupos guerrilleros, sino que tenía raíces estructurales. En efecto, con una distancia de tan sólo cuarenta años, Colombia sufrió dos colapsos parciales de su precario Estado, en 1952 y 1953, y entre 1989 y 1990.

En general, podríamos sintetizar en tres grandes corrientes las perspectivas que se han utilizado para explicar los niveles de violencia y conflictividad que ha vivido el país en estas últimas décadas.

Diversos autores, tales como Daniel Pécaut⁶ y el equipo de estudios sobre la violencia del CINEP⁷, han colocado el acento en la precariedad del Estado. La existencia de un Estado en construcción⁸, la fragmentación del poder político, la débil legitimidad de las instituciones, el proceso de formación nacional inconclusa, los desequilibrios regionales y sociales, etc., estarían en la raíz de las violencias que hemos venido soportando.

Otros autores han colocado el acento en el desfase que se produjo en el país entre un acelerado proceso de modernización económica y social a partir de los años veinte (urbanización, escolaridad, cambios en la composición socioeconómica, etc.), y una ausencia simultánea de modernización política. De esta manera, los nuevos actores sociales y los nuevos intereses no encontraban canales aptos e institucionales para su participación⁹.

Finalmente, otros analistas han privilegiado en sus estudios el carácter excluyente que ha caracterizado históricamente el sistema político colombiano, como una de las fuentes principales de la violencia contemporánea en el país⁹, tanto

4 Francisco Leal y León Zamosc (eds.), Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años ochenta, Bogotá, Tercer Mundo Editores -IEPRI, 1990.
5 Ernesto Yepes, "De Pizarra a Fujimori", en Debate, Lima, 1990.
6 Daniel Pécaut, Orden y violencia: Colombia 1930-1954, Bogotá, CEREC y Siglo XXI Editores, 1987.
7 CINEP, "Conflicto social y violencia en Colombia", en Análisis No. 5, Bogotá, abril de 1991.
8 Ricardo Santamaría y Gabriel Silva, Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la apertura económica, Bogotá, CEREC, 1984.
9 Eduardo Pizarra, "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Pedro Medellín (comp.), La reforma del Estado en América Latina, Bogotá, FESCOL, 1989.

PIZARRO

la que tuvo lugar en el período de la Violencia, como la que se desarrolló a partir del pacto bipartidista excluyente de 1958. Con respecto a esta última, se afirmaba en el artículo citado que la exclusión constitucional de fuerzas políticas distintas de los partidos tradicionales generó una subcultura política de marginalidad y

conspiración en el campo de la izquierda desde los años sesenta. El régimen político que surgió del acuerdo del Frente Nacional permitió superar la violencia bipartidista tradicional, la guerra de religiones generada por las dos subculturas políticas dominantes, la liberal y la conservadora, pero condujo a polarizar el nuevo escenario del conflicto. La temprana militarización del polo de izquierda, la insurgencia crónica y el tratamiento criminalizante de toda modalidad de protesta ciudadana, fueron algunos de

sus efectos perversos. De esta manera, se produjo en la sociedad colombiana una ausencia de canales de resolución pacífica de conflictos, que en buena medida ha contribuido a la desinstitucionalización de la protesta ciudadana (paros cívicos, marchas campesinas, guerrilla).

Probablemente en la convergencia de estas tres perspectivas' (la precariedad del Estado, la lenta modernización política y el carácter restringido de nuestra democracia) encontramos un panorama interpretativo adecuado de nuestra situación a finales de la década pasada. En efecto, la debilidad del Estado, los escasos mecanismos de participación ciudadana y la ausencia de canales institucionales de reso

lución de conflictos, dieron lugar a un sistema estatal y político extremadamente frágil, que en determinadas conyunturas echa agua por todos los costados. La profunda crisis de los años 1989 y 1990 puso al descubierto todas estas insuficiencias, e intentó ser superada mediante el pacto democrático tejido alrededor de la Asamblea Constituyente.

Antes de continuar debemos formular una pregunta fundamental: ¿Es viable la construcción de instituciones democráticas en

nuestros países? Esta pregunta no es fortuita si recordamos que en América Latina "el patrón de cambios cíclicos de democracia a autoritarismo y de nuevo a la democracia ha sido regular y recurrente,,¹⁰. Howard Wiarda hace énfasis en el carácter precario de nuestros sistemas democráticos inmerso s en un cúmulo de problemas: subdesarrollo económico, pronunciadas diferencias de clase, instituciones políticas débiles, modalidades no democráticas en la cultura política, narcotráfico, instituciones armadas con altas y desafiantes prerrogativas, débiles organizaciones sociales, presiones internacionales y extremismo tanto de derecha como de izquierda. Sin embargo, los enormes cambios ocurridos en las últimas décadas (nivel de ingresos, industrialización, urbanización, escolaridad) llevan a pensar que la actual ola de democratización continental tiene mayor solidez que en el pasado. De ahí la importancia de los estudios sobre la transición.

El interés por los procesos de transición política se puso al orden del día en Europa durante los años setenta, dado que el ingreso de España, Portugal y Grecia al selecto club de las naciones democráticas condujo a una homogeneidad política en todo el occidente europeo. Por otra parte, el resurgimiento de instituciones democráticas en América Latina en los años ochenta, en un clima de profunda crisis económica que dificultaba su plena realización, colocó la problemática de la consolidación y la gobernabilidad democrática como los ejes centrales de la reflexión en todo el área.

Durante varios lustros los estudiosos de los procesos políticos colocaron el acento en las llamadas condiciones para la emergencia de regímenes democráticos. Para unos se trataba del nivel de desarrollo económico (Saymour Martin Lipset, Gabriel Almond, W. W. Rostow), para otros de la configuración de una cultura democrática (Richard Morse) o política (Eric Nordlinger)¹¹. Sin embargo, la experien

¹⁰ Howard Wiarda, "El avance de la democracia en América Latina", en Ciencia Política No 26, enero-marzo de 1992, p. 19. Terry Lynn Karl,

¹¹ "Dilemas de la democratización en América Latina", en Foro Internacional No. 3, V. XXXI, enero-marzo de 1991.

cia contemporánea colocó en entredicho la consistencia de estos supuestos requisitos. Así como no existe un antídoto infalible contra una eventual regresión autoritaria en los países occidentales, tampoco existe una fatalidad antidemocrática en las naciones subdesarrolladas¹². Aun cuando los prerequisites son indudablemente importantes y no deben ser soslayados, su ausencia o precariedad tampoco debe conducir a la desesperanza. De hecho, en muchas experiencias contemporáneas, los supuestos requisitos han terminado siendo un resultado de regímenes civiles estables, dirigidos por élites fuertes y con un arraigado espíritu negociador como en Costa Rica¹³.

En concordancia con la amplitud o no de la perspectiva histórica utilizada, desde distintos ángulos y especialidades, los estudios contemporáneos sobre el cambio político han privilegiado, sea el enfoque micropolítico (los estudios sobre la transición fundados en el corto plazo), sea el enfoque macropolítico (los análisis de la transición enmarcados en los procesos de largo plazo).

La sustitución de los regímenes autoritarios por nuevos sistemas pluralistas puede, en efecto, ser examinado o bien desde una perspectiva micropolítica que arranca de las condiciones de subsistencia del régimen anterior, de la desaparición parcial o total de las mismas, y tras analizar la estrategia de los actores y los elementos contextuales en que se enmarca, llega al examen de las diversas alternativas de desenlace del proceso. O bien puede estudiarse la transición desde una perspectiva macropolítica que ve en ella el último episodio, por ahora, de un proceso discontinuo de cambio iniciado con el esfuerzo interrumpido y frustrado de democratización de los viejos regímenes liberales¹⁴.

En el presente ensayo nos vamos a limitar al análisis micropolítico¹⁵, tomando en consideración el papel clave que cumplieron determinados actores en la realización de la política de paz y de renovación institucional; a su vez, vamos a mostrar los enormes desafíos que subsisten y que pueden constituir barreras infranqueables para dar paso a la democratización. Nada garantiza el éxito final de este cambio histórico que vive Colombia.

No obstante, para futuras investigaciones sería de gran interés explorar la hipótesis planteada por el investigador argentino Marcelo Cavarozzi, a propósito de la ola de democratización continental. Según este autor, América Latina cerró a finales de los años setenta el ciclo que él denomina de la "matriz Estado-céntrica" iniciado en los años de la gran depresión (1930)¹⁶. Los rasgos económicos de esta matriz fueron la industria sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación moderada. En el terreno sociopolítico, durante estos años se presentó una expansión del espacio de la sociedad civil que ganó en diferenciación y heterogeneidad internas, que vivió la emergencia y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, la modernización y la secularización de los espacios privados (familia, escuela, lugar de trabajo) y el incremento de los niveles de participación. Pero a pesar de ese

carácter integrador de los sectores populares y de las nuevas capas emergentes a la acción política y social, el sistema político mantuvo una tensión no resuelta entre autoritarismo y democracia. Además, como rasgos adicionales de esta matriz, en el terreno político se presentaban unos mecanismos no institucionales de resolución de conflictos que tendían

¹² Alain Rouquié (ed.). *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, París, Editions A-M. Métalié, 1985.

¹³ Francis Fukuyama, "El Inés frío de todos los monstruos fríos", en *Revista Foro* No. 18, septiembre de 1992.

¹⁴ Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, p. 6.

¹⁵ Para una perspectiva macropolítica con respecto a los avatares del Estado liberal en Colombia, se podrían consultar dos ensayos de Marco Palacios, "El Estado liberal colombiano y la crisis de la civilización en el siglo XIX" y "La democracia en Colombia", contenidos en la obra: *La delgada corteza de nuestra civilización*, Bogotá, Nueva Biblioteca Colombiana de Cultura, 1986.

¹⁶ Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, Madrid, octubre-diciembre de 1991.

Pizarro ahondaron la ilegitimidad de las instituciones y un patrón de politización estatista.

A partir de los años ochenta se evidencia para Cavarozzi un agotamiento de esta matriz y se precipita un cambio en el modelo económico (de la matriz dirigida a la economía de mercado) y un vuelco en los modelos políticos, con los esfuerzos que recorren todo el continente para consolidar los sistemas democráticos con base en un reforzamiento del Estado, el sistema de partidos y los actores sociales¹⁷. En otras palabras, la transición simultánea en toda el área latinoamericana debe estudiarse en un contexto más global, cuyas raíces se hunden en la historia contemporánea del continente.

Pero, ¿es justo hablar en un país como Colombia, cuyos dirigentes se jactan de sólidas tradiciones democráticas, de un proceso de democratización? Sin duda, a pesar de las restricciones propias de las normas constitucionales del Frente Nacional, en Colombia han tenido vigencia, al menos desde 1958, algunos espacios de acción política abierta. Sin embargo, si consideramos que la democracia no se reduce a las elecciones y asumimos una visión más amplia¹⁸, es evidente que nuestro sistema político ha tenido profundas limitaciones.

En general, todos los autores que han abordado el análisis de nuestro régimen político desde el Frente Nacional han puesto de relieve sus profundas limitaciones. Jonathan Hartlyn lo ha definido como un "régimen consociativo democrático limitado"; Enrique Valencia como una "democracia formal autoritaria"; otros como una "dictadura constitucional" o como una "democracia restringi

da¹⁹. Incluso, Robert Dahl, en su conocido estudio sobre los sistemas poliárquicos realizado en 1969²⁰, colocaba a Colombia en la sección de las llamadas "cuasi-poliarquías", al lado de Chipre, República Dominicana, Malasia, Turquía y Venezuela.

11 ESCENARIOS POSIBLES DE
· COLOMBIA

En la introducción a su conocido texto sobre la transición política, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter afirman que ésta consiste en la transición de regímenes autoritarios hacia un "destino incierto", incierto, pero, en todo caso, distinto. El estudio de los procesos de transición muestra que estos pueden conducir a la instauración de una democracia política, pero también a una regresión autoritaria, hacia una "simple confusión" (es decir, a la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que fracasan en el establecimiento de soluciones permanentes para lograr una cierta institucionalidad política) o, finalmente, a la generalización de la confrontación violenta.

Una de las características de los procesos de transición es la indefinición de las reglas del juego, no sólo por el flujo constante de estas reglas, sino por el propio conflicto que se teje en torno a su determinación. Los actores luchan no sólo por la satisfacción de sus intereses inmediatos, sino también por la definición de reglas y de procedimientos cuya configuración determinará a los ganadores y perdedores del futuro. "De hecho, estas nuevas reglas definirán claramente cuáles son los recursos que pueden ser utilizados legítimamente en la arena

1 Marcelo Cavarozzi, "La política: clave del largo plazo latinoamericano", Ponencia presentada en el XVII Congreso de la LASA,
7 Los Angeles, 23 al 27 de septiembre de 1992.
1 S.C. Kolm, Les élections ne sont pas la démocratie, París, Le Cerf, 1981.
8 Jonathan Hartlyn, "Colombia: The Politics of Violence and Accommodation", en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin
1 Lipset (eds.), Democracy in Developing Countries. Latin America, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989. Varios autores, "Colombie:
9 dictature constitutionnelle", Mesa redonda organizada por el Comité France-Colombie, 1980, mimeo,
20 Enrique Valencia, "Colombia: una democracia formal autoritaria", en Cuadernos Semestrales, CIDE, México, No. 6. Eduardo
Pizarro y Alvaro Echeverri, "La democracia restringida en Colombia", en Estudios Marxistas, No. 21, Bogotá, 1981.
Robert Dahl, La poliarquía, participación y oposición, Madrid, Tecnos, 1989, p. 221.

na polít~ca, así como a los actores a los que les será permitido participar.,21. En este juego complejo, los procesos de transición pueden to mar diversas rutas y generar por tanto múlti ples formas de democracia con distintas posi bilidades de consolidarse.

En un ensayo publicado a mediados de 199022, tras consultar las opiniones de distintos analistas tanto nacionales como ex tranjeros sobre las perspectivas de Colombia en los años noventa, encontré una enorme incertidumbre. Las opiniones iban desde una guerra civil ineluctable, un continuismo conflictivo, una modernización autoritaria hasta la apertura democrática. En todos los casos se excluía tanto un golpe militar, como una revolución23. Mi perspectiva conducía a privilegiar el cuarto escenario, la apertura democrática, como el intento más probable para responder a la grave crisis nacional, la que efectivamente ocurrió. Esta percepción se fundaba tanto en un análisis de carácter histórico como coyuntural.

En cuanto hace al análisis histórico, uno de los rasgos más protuberantes de nuestro sistema político ha sido la gran estabilidad de los go biernos civiles, a pesar de la existencia de altos niveles de violencia en determinados pe ríodos de nuestra historia. Las crisis políticas no han sido resueltas, como en otras naciones del continente, mediante el expediente del arbitraje militar, sino a través de acuerdos polí ticos entre las élites. Entre la Unión Sacra de 1854 y el Frente Nacional en 1958, multitud de pactos políticos han garantizado la permanencia de las instituciones civiles, así como la continuidad del sistema bipartidista liberal conservador desde mediados del siglo XIX. Solamente en dos ocasiones en nuestra tormentosa historia se ha recurrido al arbitraje mili tar: en 1953 y 1957, debido a la intensidad de

los conflictos interpartidistas, Y por tanto, a la imposibilidad de tejer acuerdos políticos.

A estos antecedentes históricos se añadió, en medio de la grave crisis nacional de los años 1989 y 1990, una convergencia en la óptica de algunos actores sobre las características de la crisis, que los empujó hacia una salida política negociada; percepción convergente que cobija ba a gremios, partidos, grupoS guerrilleros, movimientos sociales. Esta salida negociada requería UD.a revisión a fondo de múltiples va riables del sistema político: el manejo del or den público, la política de paz, los espacios de acción política y social, la administración de justicia y el anquilosamiento institucional.

Para los actores mencionados era evidente que el continuismo institucional no era facti ble. El régimen colombiano atravesaba un mo mento crítico de erosión de su legitimidad, una capacidad mínima para prevenir o encauzar los conflictos y un modelo de desarrollo económico entabado, ya que el modelo de economía semicerrada y de sustitución de importaciones había perdido todo su vigor. En el fondo, las dos grandes justificaciones del Frente Nacio nal, cuyos lineamientos determinaron el perfil del sistema político contemporáneo del país, es decir, la capacidad para asegurar el orden público y el crecimiento económico sostenido, se habían erosionado.

Sin embargo, las transformaciones que vivió el país en los dos últimos años, en particular las que fueron impulsadas por la Asamblea N acio nal Constituyente, no provinieron de una presión de masas dada la extrema debilidad de los segmentos opositores y la gran fragmentación de los sectores populares; pero tampoco a través de la vieja fórmula fracasada, tanto en 1977 como en 1979, cuando los gobiernos de Alfonso López Michelsen y de Julio César Turbay

21 Guillermo O'Donnell et al., Transitions from Authoritarian Hule, Tentative Conclusions about Uncertain Demo cracies, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, p. 3.
22 Eduardo Pizarro, "Escenarios posibles de Colombia en los noventa", en Análisis Político, No. 10, mayo de 1990.
23 Si definimos una revolución, siguiendo a Ludolfo Paramio, como "un cambio de régimen político impuesto por una movilización popular, que normalmente se decide en una confrontación violenta de los insurgentes con los aparatos coercitivos del antiguo régimen" ("La revolución como problema teórico", en Foro Internacional, No. 3, V. XXXI, p. 361).

s
[1
in
lo
y

o

Dn
UD

Ayala buscaron impulsar sendas reformas constitucionales mediante acuerdos limitados. A estos intentos les faltaba una suficiente presión política que permitiera quebrar las resistencias inmovilistas al cambio, provenientes de los sectores partidarios del statu quo incrustados en la Corte Suprema de Justicia, en el parlamento y en los partidos. Por ello, en el contexto del proceso de paz y de la emergencia de fuerzas políticas distintas a las del bipartidismo, se impondría una reforma pactada.

En términos estrictos, Colombia no inició con la Asamblea Nacional Constituyente un proceso de transición democrática, si se entiende por este concepto el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático24. Lo que se ha buscado impulsar es un proceso de apertura o profundización democrática, similar en este aspecto al que transcurre en México. Es decir, más que un cambio de régimen, en Colombia se comenzó a impulsar un cambio en el régimen, eso sí de una profundidad y de una significación sin antecedentes. En efecto, el sistema político colombiano conservó a lo largo de las últimas décadas elementos democráticos, a pesar de la existencia de enclaves autoritarios25 en el seno de algunas de sus instituciones, en las estructuras de los dos partidos mayoritarios, en algunos de los mecanismos utilizados para la participación ciudadana e incluso en las modalidades predominantes de la cultura política.

Este proceso de democratización se diferencia profundamente del cambio de régimen político que se produjo en 1958. De acuerdo con los análisis de Terry Lynn Karl26, podríamos diferenciar el pacto elitista del Frente Nacional del pacto democrático de 1991 (Cuadro No. 1). Ambos fueron alcanzados mediante un acuerdo, y no estrictamente a través del uso de la fuerza, aun cuando este componente no estuvo totalmente ausente en 1991: ni hubo imposición, ni hubo revolución. En el primero predominó el acuerdo por lo alto entre las élites li

beral y conservadora, mientras que en el segundo se presentó un acuerdo de ajuste institucional y de ampliación de los espacios de la acción política entre los sectores más representativos de la sociedad colombiana. En otras palabras, en 1991 nos hallamos frente a una reforma pactada, que se encuentra en algún punto intermedio en el continuum entre pacto y reforma previstos por Karl. No se trató de un pacto de una élite restringida, pero tampoco de una reforma salida de un poderoso movimiento de masas. En otros términos, Colombia ha puesto los fundamentos de un proceso de democratización mediante una negociación pluralista. En este panorama, sólo quedaron (auto) excluidas dos organizaciones guerrilleras (las FARC y el ELN) que aún se hallan renuentes a aceptar el proceso de paz.

CUADRO No. 1
MODALIDADES DE TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA

		ESTRATEGIAS DE TRANSICION	
		Acuerdo	Uso de la fuerza
Fuerza relativa de los actores	Predominio de la élite	Pacto	Imposición
	Predominio de las masas	Reforma	Revolución

El proceso de democratización actual, cuyos antecedentes se extienden hasta 1982 cuando la administración del presidente Belisario Betancur convocó una Cumbre Política, a la postre frustrada, para abocar profundos cambios institucionales que acompañaran su política de paz, se articuló en torno a tres pilares: por una parte, el pacto democrático tejido alrede

dor de la política de paz; por otra parte, la conformación de un gobierno de unidad nacional,

2 Manuel Antonio Garretón, "Política, cultura y sociedad en la transición democrática", en Nueva Sociedad, No. 114, julio
4 agosto de 1991.
25 Esta noción fue acuñada por Manuel Antonio Garretón en su obra, La posibilidad democrática en Chile, Santiago, FLAC
26 SO, 1989.
Terry Lynn Karl, "Dilemas de la democratización en América Latina", en Foro Internacional, op. cit., p. 401.

y finalmente, la expedición de una nueva constitución. Estos tres pilares buscaban redefinir las reglas del juego político, el manejo institucional y el carácter del proyecto nacional.

Sin embargo, las posibilidades de avanzar con paso firme en estos espacios son frágiles y, por lo tanto, el proceso de democratización enfrenta retos inmensos. Marcelo Cavarozzi afirma que aun hoy, examinando el período de pos transición en México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, "resulta evidente que el desenlace de los procesos de democratización está todavía abierto en la mayoría de los casos"²⁷. Esta incertidumbre con respecto a las posibilidades de la consolidación democrática está relacionada con las posibilidades de resolver los obstáculos que sobreviven: en primer término, cómo superar los desafíos de los segmentos autoritarios interesados en una liberación limitada o en una apertura controlada, y en el mantenimiento de prácticas autoritarias; en segundo término, cómo desmontar las prerrogativas militares y recuperar la conducción civil del orden público; y, en tercer lugar, cómo evitar un resurgimiento del poder oligárquico regional y de sus redes clientelistas, que debilitan la representatividad y la capacidad de expresión de las instituciones democráticas. A estas cuestiones de la transición debemos añadir, en particular para los casos de Colombia y Guatemala, cómo superar los altos índices de violencia. En concreto, para el caso colombiano, estas cuestiones de la transición se expresan en cuatro desafíos: cómo evitar una contrarreforma constitucional o una labor obstruccionista en el Congreso, que impida desarrollar las nuevas normas constitucionales y que pueda significar un retorno triunfal de las viejas prácticas políticas; cómo impedir un agravamiento del orden público ante el fracaso de la política de paz o ante una reactivación del narcoterrorismo; cómo introducir las necesarias reformas económicas que requiere el país sin caer

en el neoliberalismo extremo con sus enormes costos y tensiones sociales; y, finalmente, cómo llevar a cabo una reducción de las prerrogativas militares y alcanzar un control civil del orden público, sin generar graves tensiones civil-militares.

Antes de entrar a estudiar estos desafíos que afronta el país, es imperativo diferenciar analíticamente los conceptos de cambio político y de consolidación, que hacen referencia a dos momentos distintos. El primero hace relación al cambio de normas, valores, instituciones y reglas que se genera con el cambio político, sea éste una transición o un proceso de democratización. El segundo "es el proceso y la estrategia a través de los cuales [el nuevo orden político] adquiere coherencia, firmeza, arraigo y solidez. La estrategia de la consolidación puede iniciarse coincidiendo con el período de transición y el proceso puede decirse que concluye cuando el nuevo régimen, plenamente institucionalizado, alcanza el nivel de autonomía suficiente para regirse en su funcionamiento por la lógica que le imprimen las fuerzas políticas en que se sustenta".

En este punto, es indispensable considerar si la modalidad del proceso de democratización que se presentó en Colombia ha incidido favorable o desfavorablemente para abocar el proceso de consolidación del nuevo clima político. En muchos aspectos, nuestro análisis contiene serias dudas. Por ejemplo, el modelo de paz parcelado, que era el único viable políticamente, está, sin embargo, dificultando el proceso de consolidación al mantener al país en un clima de guerra interna.

Finalmente, una última acotación. Para evaluar las estrategias que se están utilizando para consolidar el cambio político en curso, es indispensable determinar previamente los factores que produjeron el propio clima de cambio, es decir, las dimensiones de la crisis. Julián Santamaría sostiene, tras considerar

²⁷ Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", op. cit., p. 90.

²⁸ Julián Santamaría, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el caso español", en Julián Santamaría (comp.), op. cit. p. 373. La diferenciación de ambas nociones nos permite vislumbrar el proceso de cambio, más que como una dicotomía excluyente (autoritarismo y democracia, o democracia restringida/democracia), como un proceso que debe recorrer varias etapas.

las experiencias de transición ocurridas en Europa en los años setenta, que "el cambio de régimen es sielYtpre la respuest3_a una alteración sustantiva en el interior o en el entorno del régimen preexistente a la que éste es incapaz de adaptarse,,29. I~ste autor formula esta ap:re,~iación general después de realiz3x una aguda crítica a Dar,k"vlarl Rustow30, dado, que su modelo no es susceptible de aplicación uni'Jersa]. .1\ pesar de esta limitación, consideramos de enorme interés pf!ra el caso colombiano tomar en cuenta los análisis de Rustow ,:}ue se acomodan bien a l"!Uestra experiencia reciente. En efecto, para este autor, el cambio político tiene lugar en el 111.0mento en que un prolongado conflicto no tiene ya solución por la fuerza. La tolerancia resulta más fructífera que la represión, debido a la amenaza de un desbordanliento de los conflictos. Se impone, pues, la l'legociación y la integración de J.os actores excluidos en el juego político. El nuevo clima se consolida una vez se haya comprobado la eficacia de las nOrll"las constitucionales para cf'illalizar los conflictos políticos y sociales.

¿Cuál fue la alteración sustantiva ocurrida en Colombia? El colapso parcial de nuestro precario Estado a consecuencia del doble frente de batalla que debió afrontar la administración Barco: el ascenso de la insurgencia armada gracias a la conformación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB, y la escalada de acciones urbanas profundamente destabilizadoras del narcoterrorismo. Esta aguda crisis se acompañaba de un empate negativo entre las Fuerzas Armadas y los grupos insurgentes, situación que empujó a los sectores dominantes de la élite a acelerar el proceso de paz, a negociar acuerdos políticos impensables en otras circunstancias, e incluso a integrar en el propio gabinete al jefe del recientemente incorporado M-19. Como consecuencia del pacto político se dio origen al actual proceso de democratización, cuyos rasgos se aproximan

más al modelo de cambio político ligado a la resolución de una conflagración armada (como el1- El Salvador), que al modelo de sustitución de un régimen autoritario como ocurriera en las naciones mediterráneas de Europa o en el Cono Sur del continente.

Pero, ¿son en realidad eficaces las estrategias que se están l;ltalizando para abocar con éxito los d"esafíos de la col"lsolidación democrática, en vista de las dimensiones de la crisis que la provocó?

III, ¿HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL FRUSTRADA?

La convocatoria de la Asamblea Constituyente ,se convirtió e], "l el eje condensador de la coyuntura que vivía el país a finales de la década de los años ochenta: los pri11.cipales actores, conflictos, tensiones y proyectos de sociedad que atravesaban al país confluyeron en esta Asamblea.

Con pocas excepciones, la inmensa mayoría de los actores políticos y sociales del país, muchos de ellos tradicionalmente excluido,s, encontra.. rO11. en la Constituyente un escenario de expresión. A diferencia del pacto político excluyente de 1958, el nuevo pacto tuvo un carácter más amplio y nacional.

Sin embargo, este il"ltento de superación de los viejos moldes políticos e institucionales produjo actitudes adversas en algunos sectores con alta capacidad de incidencia política. Se trataba de sectores proclives a la polarización extrema de las tensiones políticas, tanto de derecha como de extrema izquierda. Los primeros, a través de un discurso maniqueo e irresponsable, propio de momentos candentes de la Guerra Fría, con consignas tales como "libertad o comunismo" y con una total autonomía del grave deterioro del orden público que vivía el país, querían ganar adeptos a su causa, contraria a la Constituyente, mediante la atemorización

29 Ibid., p. 3/5.
30 Véase su artículo clásico, "Transitions to Democracy. Toward Dynamic Model", en Comparative Politics, V. 11, No. 3, abril de 1970.

l.
e
z
l-
10
1

a-
a.
n
IC
de
,18
'ar

lp.),
,mía
,pas
.

1
1
!

de la población. y los segundos, enemigos acérrimos de toda política reformista, comenzaron a denunciar a la Constituyente como un simple intento de maquillaje del sistema.

Frente a estos dos sectores se ubicaron otros segmentos conscientes de las dificultades que vivía el país y quienes querían hacer de la Asamblea un escenario de concertación democrática. Los opositores a ultranza se negaban a aceptar que el país estaba en trance de cambiar. Los partidarios de la reforma querían estimular este cambio, pero no de cualquier manera ni a cualquier costo. Era falso que el dilema del país fuera, según la derecha ultramontana, entre la libertad y el comunismo, o según la izquierda radical, entre el socialismo o el fascismo. El verdadero dilema del país era entre la democracia renovada o la degradación persistente del país.

En la Asamblea se pusieron en evidencia al menos tres tendencias novedosas. Primero, una tendencia al cambio en el sistema de partidos con la emergencia de la Alianza Democrática M-19 como fuerza nacional (ya no como adversario militar, sino como actor político); en segundo término, el debate que se abrió en el país en torno a la reforma constitucional colocó claramente al descubierto el agotamiento en la opinión pública del modelo político tradicional y, ante todo, de la forma de hacer política. La disolución del Congreso y la convocatoria de nuevas elecciones fue, quizás, la expresión más elocuente. Finalmente, en los últimos años se han fortalecido en el país nuevas fuerzas sociales, representativas de capas de la población que pugnan por la ampliación de los canales de participación política. El movimiento indígena que hoy cuenta con una importante representación parlamentaria es el mejor ejemplo.

En síntesis, el 5 de julio de 1991, día en el cual entró en vigencia la nueva Constitución, el país debía iniciar lo que el gobierno calificó de "revolución institucional". Según el gobierno, los resultados de la Asamblea Constituyente,

concebidos como un proyecto de adecuación de las instituciones a los tiempos de hoy, debían ser analizados desde una triple dimensión: como una herramienta de modernización política, como un instrumento para impulsar una democracia participativa y como un canal para alcanzar un pacto democrático nacional, es decir, para consolidar el proceso de paz. El presidente César Gaviria, en un discurso pronunciado el 4 de julio de 1991, se refirió a la nueva Carta Constitucional como "un tratado de paz, una carta de navegación para el siglo XXI". Estos objetivos, inalcanzables a corto plazo, debían servir para determinar el marco general del proyecto nacional en el resto del siglo.

Colombia se halla hoy, entonces, entre el proceso de democratización y el proceso de consolidación de este nuevo escenario. Pero, como ha sido ampliamente documentado con base en numerosas experiencias internacionales, esta etapa es en extremo frágil y susceptible de ser reversible³¹.

En efecto, uno de los mayores desafíos que confronta el país es la traducción de las nuevas normas constitucionales en proyectos de ley, que permitan comenzar a desarrollar las nuevas instituciones. ¿Estará el país en capacidad de enfrentar este desafío o, por el contrario, el proceso de democratización se verá frustrado y el país será de nuevo conducido, como en los años 1989 y 1990, hacia una situación de grave ingobernabilidad de su sistema político?

El gobierno de César Gaviria ha intentado concertar con distintas fuerzas políticas para evitar esta frustración. Desde el desmonte, en el año de 1986, se han sucedido en el país tres tipos de gobierno.

Durante la administración Barco se dio término definitivamente al Frente Nacional con un esquema gobierno-oposición fundado en el control hegemónico de la administración por parte del Partido Liberal. El gobierno de Ga

31 Sobre la denominada "reversibilidad de los procesos de cambio", véase L.A. Costa Pinto, "Transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos y viceversa", en Julián Santamaría, op. cit.

viria, en sus dos primeros años, en consonancia con el proceso de paz y la inserción a la vida civil del M-19, e igualmente como respuesta a la grave crisis que vivía el país, decide impulsar un gobierno de "colaboración con independencia crítica", sin antecedentes históricos, ya que al lado de las dos colectividades tradicionales ingresó al gabinete un miembro del M-19.

Este esquema de gobierno sufrió, sin embargo, un rápido desgaste debido a la autonomía de los partidos para criticar la política gubernamental a pesar de contar con miembros de su colectividad en la gestión pública. El gobierno comenzó a resentir la ausencia de disciplina parlamentaria en el Congreso para impulsar la agenda legislativa, así como de una mayor, , solidaridad política con el conjunto de su administración.

Por otra parte, dada la gran importancia que reviste la nueva Constitución Política para la administración Gaviria, la ausencia de un sólido respaldo político estaba amenazando al país con dejar trunco el proceso reformador. En efecto, la necesidad de darle curso legal a las normas constitucionales le ha dado un papel estratégico a los partidos políticos y por tanto, al Congreso. El limbo actual es muy riesgoso, ya que se presenta como un vacío institucional, es decir, como una ausencia de un orden político claramente definido. El gobierno no sólo resentía esta ausencia de respaldo parlamentario sólido, sino, incluso, observaba con preocupación tendencias abiertas a favor de una contrarreforma constitucional. Tanto un proceso trunco como una contrarreforma regresiva, podrían conducir al país hacia un desencanto profundo que, como se ha observado recientemente en América Latina "puede afectar gravemente los procesos de de mocratización al restarles arraigo a las institu

clones po l l³²as

Por estas razones, el 3 de julio de 1992, el presidente Gaviria impulsó un acuerdo político flrlnado por el Partido Liberal, la Nueva Fuer

za Democrática y la Alianza Democrática M19, que acabó con la participación crítica anterior y conminó a los firmantes a dar un respaldo público a la gestión gubernamental para hacer parte del gobierno. A pesar de las dimensiones del acuerdo, los vacíos estructurales del sistema de partidos en Colombia amenaza la solidez de este pacto para llevar adelante el proceso reformista. La ausencia de solidez del Partido Liberal continúa dejando al Ejecutivo sin un verdadero partido de gobierno, a pesar de sus mayorías parlamentarias; por otra parte, el enorme fraccionamiento de los partidos mayoritarios sigue afectando las posibilidades de una real disciplina parlamentaria. Finalmente, los partidos han visto cómo se reduce día a día su capacidad de representación y por tanto, su credibilidad ante la opinión pública.

A estos factores se añade en la coyuntura actual la recuperación de su capacidad de maniobra de la vieja clase política que se niega a abandonar el escenario político y que, ante la creciente debilidad gubernamental, está reagrupándose para la gran revancha. De esta manera, muchas conquistas democráticas o simplemente modernizantes, pueden sufrir mella. En todo caso, el gobierno se está viendo obligado a entrar en un complejo proceso de transacciones no sólo con el parlamento, sino con la Corte Suprema, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que pueden prolongar indefinidamente las puestas en marcha de las nuevas instituciones, y, por tanto, prolongar el limbo institucional actual, con todos los traumatismos que implica una ausencia de reglas de juego plenamente establecidas.

A pesar de estas dificultades, es importante rescatar los cambios en el sistema de partidos que ha regido históricamente en el país. El esquema partidos de gobierno/grupos de oposición extraconstitucional tuvo un vuelco con la inserción de la Alianza Democrática M-19 al juego político. Si bien el retroceso creciente de esta nueva agrupación indica

32 Norbert Lechner, "Democracia y modernidad. Ese desencanto llamado postmoderno", en Revista Foro, No. 10, Bogotá, septiembre de 1989, p. 36.

que se está lejos de debilitar el sistema bipartidista (con sus precarios niveles de representación), es probable q'.le Colombia evolucione hacia un "bipartidismo imperfecto" o hacia un "pluralismo imperfecto"³³. Es decir, que allado de los dos partidos mayoritarios se presenten uno o más partidos minoritarios pero con una audiencia nacional, tal como ocurre en Venezuela en donde AD y COPEI comparten sus claras mayorías con el MAS y Causa Radical.

IV. PAZ PARCELADA y G"ITERRA INTERNA

El proceso de paz constituye uno de los pilares del pl"OCeSO de democratización, por dos razones: primero, debido a las dificultades para consolidar un proceso den'locrá,tico en el marco de l_ma gu.en"a interna; y segundo, debido al hondo significado que tiene para la renovación del sisterr.a de partidos la emergencia de la Alianza Democrática M -19.

En otros países se l'lan presentado, esquemáticamente, dos modelos de paz en circunstancias en las que el polo opositor armado estácompuesto por varios gl"Upos: por una paI-te, un modelo de negociación global, cuando existe una integración total de los gl"UPOS insurgentes, como ocurriera en El Salvador con el Frente Farabundo Martí; por otra, un n"lodelo de negociación parcelada que, como en el caso colombiano, ha desbrozado el camino para ir desactivando progresivamente el conflicto, mediante la integración escalonada de los grupos insurgentes a la vida civil

Se trata de un proceso de paz parcialmente exitoso, en cuanto ha per'illitido disminuir la il"ltensidad del conflicto. Pero se trata de un

fracaso desde la perspectiva de acabar con la confrontación armada. La persistencia del conflicto sigue socavando las posibilidades de consolidar el proceso democrático.

En un proyecto denominado "Modalidades de los procesos de democratización en Centroamérica", y coordinado por el Programa Centroamericano de Investigaciones del CSUCA, .uno de los interrogante s centrales era el siguiente: ¿,Es posible construir un sistema democrático en un contexto de guerra interna? Quienes participaron en la investigación, provenientes de naciones en guerra interna (en pro-ticular, de Guatemala, El Salvador y Nicaragua), concluyeron en la necesidad de abocar la solución del conflicto armado como conclición previa y necesaria para abordro' con amplitud las tareas de la construcción democrática³⁴.

Gustavo Gorriti, perioclista peruano cuyos escritos hal"l sugel'Ído las reflexiones que Sigllen, ha insistido en la alta. vulnerabilidad de las imperfectas democracias del Tercer Mundo sometidas a un proceso insurreccional o il'lcluso a episodios de violencia política arraigada. o complen"lentaria a la actividad política legal. Dm'ante la década de los años sesenta e inicios de la siguiedGe, la corrient.e democratizadora que vivía América del Sur se vio trastocada debido, enU"e otras razones, a los desafiantes procesos insurreccionales que emergieron u"as el impacto de la revolución cuba na. Si bien la oleada insurreccional no logró la victoria en lllllgl'In país, coadyuvó --con las solas excepciones de Venezuela y de Colombia- al des moronamiento de los regÚllenes civiles.

Si bien en Colombia la democracia no s-llfrió un colapso similar, por ejemplo, al de Uruguay, las tendencias autoritarias latentes en el sistema político tras la restauración conservadora de 1958, desplegaron todas sus potencialidades. Es decir, el sistema político no vivió un de

33 La noción de "bipartidismo impert'ecto" que fue utilizada para caracterizar el caso italiano en la obra de Giorgio Galli, es sugestivamente transforilada para el caso francés con la noción de "pluralismo imperfecto" por George Lavau, Véase "Le partí communiste fran<ais et le pluralisme imparfait en France", en Jean-Louis Seurin (ed.), La démocratie pluraliste, París, Económica, 1981.

34 Véanse los artículos contenidos en la revista Estudios Sociales Centroamericanos, No. 47, San Pedro, Costa Rica, n,ayo agosto de 1988. Igualmente, Gabriel Aguilera, en un ensayo reciente, considera la persistencia de la guerra interna en Gua temala como "uno de los más grandes obstáculos a la transición" ("Función policíaca y transición a la democracia: el caso de Guatemala", Ponencia presentada al XVII Congreso de LASA, Los Angeles, 1992, p. 9),

PIZARRO

rumbe, sino una erosión. A la exclusión constitucional de las organizaciones distintas de la liberal y la conservadora, rápidamente se añadieron el estado de excepción permanente, la autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público, la criminalización sistemática de la protesta ciudadana, y por tanto, la obstrucción de todo canal apropiado para la tramitación de conflictos sociales.

Independientemente de los factores que originaron el nacimiento o la reactivación de los grupos guerrilleros en la década de los años sesenta, su persistencia a lo largo de varios lustros sirvió para ahondar los rasgos autoritarios propios de nuestro sistema político. Bajo el impacto de un proceso insurreccional permanente, sólo equiparable al de Guatemala, un régimen civil sufre las distorsiones y la erosión propias de una guerra civil; mucho más si se trata de un régimen como el Frente Nacional que excluía totalmente a la oposición de las posibilidades de participar en el juego político.

Un ejemplo de esta erosión de los fundamentos democráticos se produce en el campo de los derechos humanos, que deberían ser defendidos y promovidos por el propio gobierno. Como lo ha subrayado el propio Gorriti, al fin y al cabo, la ventaja comparativa de la democracia frente a otros sistemas radica en las libertades civiles.

Por esta razón resulta impactante constatar que los derechos humanos son, en muchas ocasiones, más vulnerables en algunos regímenes civiles que en muchas dictaduras militares. En el año más agudo de confrontación militar entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas peruanas, en el Departamento de Ayacucho se presentaron más atropellos contra los derechos humanos por parte de los organismos castrenses que en 16 años de dictadura militar de Pinochet en Chile. En Colombia ocurre algo similar. Si la Comisión Verdad y Reconciliación, creada por el presidente Patricio Aylwin para estudiar los excesos de la dictadura militar chilena, consideró alrededor de 4.500 casos de fusilamientos y desapa-

riciones, esta cifra abarcaría solamente uno o dos años de nuestra convulsionada historia reciente.

Otro ejemplo de erosión del sistema democrático se vislumbra en las áreas bajo presencia militar, es decir, en las zonas más afectadas por la guerra interna. Estas terminan asumiendo las características de una dictadura militar en el marco democrático nacional. Y como la expansión de las áreas de guerra depende de la expansión del movimiento insurgente, el aumento de la amenaza rebelde mantiene una relación paralela con la expansión del militarismo local, o mejor, para utilizar una expresión de Gustavo Gorriti, una "simbiosis perversa". La total autonomía militar en las áreas de guerra va a la par con la erosión local de la democracia.

El crecimiento de las zonas militarizadas se da al ritmo de la guerra de contrainsurgencia, rodeando gradualmente las ciudades desde el campo, el centro desde la periferia. Ello significa para nuestro país, como para el otro país sudamericano que sufre un proceso similar, el Perú, vivir en una total "esquizofrenia política",³⁵. Mientras algunas zonas y sectores viven bajo un régimen civil, otras zonas y sectores de la población viven bajo un clima de confrontación e intimidación total.

En síntesis, el movimiento guerrillero ni ha sido un instrumento idóneo de cambio social y político, ni ha contribuido a la ampliación de los espacios democráticos. Por el contrario, en Colombia la insurgencia crónica, percibida por las élites como una amenaza potencial, real o imaginaria, ha servido como justificación para el mantenimiento e incluso el incremento de restricciones democráticas a lo largo de varias décadas. Guerra interna y restricciones autoritarias se han retroalimentado mutuamente. Sólo el proceso de paz parcial con algunos componentes de la CGSB permitió la apertura de algunos espacios democráticos mediante la Asamblea Constitucional de 1991, aun cuando se trate de espacios frágiles y eminentemente reversibles debido,

35 Gustavo Gorriti, "Guerra interna y democracia", 1990. Mimeo.

entre otros factores, a la continuación de la guerra interna con los grupos renuentes.

Para los grupos guerrilleros que hicieron dejación de las armas, las consecuencias de la continuidad de la guerra interna han sido visibles. De un lado, la reinsertión de los antiguos grupos guerrilleros a la vida civil, así como la convergencia de los cuatro movimientos en un proyecto político único (la Alianza Democrática M - 19), se ha dado en un contexto en extremo difícil. No sólo por la persistencia del conflicto armado en las múltiples zonas del país donde tenían una base social de apoyo, sino por las amenazas provenientes de los grupos recalcitrantes contra los guerrilleros amnistiados calificados de traidores y en muchas ocasiones ejecutados. La posibilidad de construir un proyecto político de izquierda demo

crática ligada al conflicto social sigue siendo muy difícil en el país. En un clima de guerra interior, la protesta ciudadana sigue siendo criminalizada, la oposición continúa siendo percibida por algunos sectores del aparato estatal como subversión del orden y la acción política muy limitada debido a la alteración del orden en zonas claves del país. En suma, el tránsito del conflicto armado a una participación política abierta continúa siendo muy precario para los grupos guerrilleros incorporados a la vida civil.

Sin lugar a dudas, es necesario arraigar y extender con mayor profundidad los nuevos valores democráticos, que todavía son en extremo tenues, con objeto de moderar el extremismo característico de la cultura política colombiana.

V. APERTURA ECONOMICA y ESTABILIDAD POLITICA

La situación de Colombia es, pues, como hemos señalado, particularmente riesgosa en es

ta etapa debido a la simultaneidad entre el proceso de reformas políticas y el proceso de cambio del modelo económico. Ante todo, es un país en el cual se ha presentado una gran estabilidad macroeconómica y en donde, por tanto, el manejo económico no se ha sumado COIYiO un factor adicional de agra'vamiento de la crisis nacional contemporánea. Colombia no ha caído l'li en tentaciones populistas, ni en desbordes en el gasto militar. Si bien Colombia no ha tenido ningún milagro económico, tampoco ha sufrido ningún colapso similar al de otras naciones del continente³⁶. En Colombia se ha presentado un continuo crecimiento económico a pesar de la violencia que nos ha acompañado en los últimos cuarenta años. Pero probablemente el crecimiento hubiera sido mayor y, en todo caso, podrá ser más sostenido en el futuro si logramos un mejor orden político y un crecimiento con mayor equidad. Sólo en el año de 1991, los costos de la destrucción de infraestructura por parte de la guerrilla fueron calculados en 302.332 millones de pesos. Por ello, a corto plazo, si recurrimos a la reciente experiencia latinoamericana, los planes de desarrollo económico deberían servir para reforzar (y no para debilitar) la gobernabilidad política en estos momentos complejos de cambio político³⁷.

El gobierno presentó en el año de 1991 su plan de desarrollo económico, titulado La revolución pacífica³⁸. Sin duda, desde la denominación misma del Plan, el gobierno buscaba poner en evidencia la íntima relación que existe entre la viabilidad de un programa económico y la estabilidad política.

La revuelta urbana los días 27 y 28 de febrero de 1989 en Venezuela, recién posesionado Carlos Andrés Pérez, así como el intento de golpe militar del 4 de febrero de 1992, colocaron en estado de alerta al país.

36 Véase José Antonio acampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social: el caso colombiano", eJ;1 este mismo número de la revista.

37 Norbert Lechner, "Condiciones socio -culturales de la transición democrática: a la búsqueda de la comunidad perdida", en Estudios Internacionales, No. 94, Santiago, abril-junio de 1991.

38 Presidencia de la República, La revolución pacífica, Plan de desarrollo económico y social 1990-1994, Bogotá, 1991.

A las ya conocidas críticas al neoliberalismo respecto del desfase entre las medidas y la confrontación de los costos sociales, se agrega ahora el llamado de atención sobre la vulnerabilidad de la economía y la sociedad colombianas a estas políticas de choque, y los peligros que su puesta en práctica significa para el orden público. De los debates sobre la viabilidad técnica de las nuevas políticas estamos pasando a debates sobre su viabilidad política y social³⁹.

¿Es posible construir una democracia política sin una democracia social y económica que le sirva de soporte? Como ha sido constatado en diversas experiencias internacionales, la ausencia de democratización social puede afectar la adhesión ciudadana al gobierno e, incluso, la deseabilidad democrática puede desaparecer, conduciendo en sectores poco activos a la apatía y la frustración, "lo que también puede llevar a refugios corporativistas o mesiánicos. En los sectores activos, esto puede transformarse, además, en crítica ideológica al gobierno y al régimen (...), en involuciones comunitarias o nostalgias de la política heroica, en radicalizaciones ideológico- políticas",⁴⁰.

Ahora bien, las políticas aperturistas en un contexto de democratización política (y no en un contexto autoritario como ocurría en Chile, por ejemplo), no pueden ya aplicarse -para garantizar su viabilidad-, mediante una restricción a las libertades públicas, sino, por el contrario, mediante la creación de mecanismos que permitan la concertación y el pacto social⁴¹.

Pero, ¿cómo promover en Colombia un pacto social? La debilidad extrema de las organizaciones sindicales y populares limita las posibilidades de dimensionar el pacto político mediante una "concertación social",⁴² simultánea. Incluso, si

miramos el panorama desde una visión retrospectiva, las organizaciones sociales y sindicales llamadas a impulsar estos acuerdos han sufrido una erosión profunda.

Tomemos como ejemplo de esta situación al sindicalismo. En 1990 el Departamento de Planeación del Ministerio del Trabajo mostró una disminución de la tasa de sindicalización del 9.320/0, en 1984, al 7.8% en 1990, de un total de 11.273.000 trabajadores asalariados. Esta baja representatividad de las organizaciones sindicales frente a la masa salarial total, reduce su capacidad de incidir en las decisiones estatales.

En el país, los dos períodos más agudos de la violencia contemporánea, 1948-1953 y 1982-1990, tuvieron como efecto inmediato un profundo proceso de desorganización y fraccionamiento de las organizaciones sociales y sindicales. En los años siguientes, si bien disminuyó la intensidad del conflicto, no se eliminó; y, por tanto, tampoco se creó un clima favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil, en particular de aquellos sectores que pueden ser calificados como populares. Por otra parte, la desorganización del movimiento social facilitó su dependencia con respecto a los movimientos políticos. Esta subordinación burocrática a los proyectos políticos llevó a los movimientos sociales a privilegiar las demandas políticas en detrimento de las demandas sectoriales. Esta sobrepolitización no sólo acarrió una represión adicional, sino que condujo a una motivación reducida en los sectores de base, que no se sentían realmente representados. En tales contextos, altamente conflictivos, tanto el proceso de transición de 1958 como el proceso de democratización actual, tienen una marcada coloración política. Uno y otro han tendido a afectar la órbita de la participación política, pero ni uno ni otro

39 Alvaro Camacho y María Eroma Wills, "César Gaviria con el sol a las espaldas: nubes en el futuro incierto", en *Análisis Político* No. 15, enero-abril de 1992, p. 92.

40 Manuel A. Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas", en *Documentos de trabajo* No. 15, FLACSO, Santiago, 1991.

41 Augusto Varas (ed.), *Transición a la democracia*, Santiago de Chile, ACHIP, 1984.

42 Mario Dos Santos considera como mecanismos de concertación social aquellos que permiten compartir de manera institucional las responsabilidades por el diseño y la ejecución de políticas sociales y económicas con actores sociales organizados (Mario Dos Santos, *Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia*, Buenos Aires, CIACSO, 1987, pp. 26-27).

han favorecido la órbita de lo social. A diferencia de otras experiencias de apertura democrática en el continente, en las cuales el contexto político más abierto favoreció la ampliación de los horizontes de intervención de los movimientos no

pulares⁴³, en Colombia la persistencia del c~n flicto ha n'lantenido cerrados los espacios para estos actores. La movilización popular no ha mostrado señales de activación significativa. Las protestas sectoriales y espasrflódicas, como las del sindicato de Telecom opuesto a la priva tización de la empresa, no alcanz9:D. a art,icularse en tor'l1.0 a \,11'l proyecto nacional.

Por ello, a diferencia de las IjerSpectivas analíticas que colocan el1. el proceso social el acento para estl.Idiar si en efecto se presentan o no procesos democratizadores⁴⁴, en nuestro caso debemos reconocer lamentablemente que éste tiene ante todo una dimensión política. Se trata, por tanto, de un cambio sesgado, cuya es trechez puede constituir en el futuro una de sus fuentes principales o.e vulnerabilidad. En efecto, la precariedad y el fraccionamiento de las organizaciones populares debilitan su ca pacidad de actuar como interlocutores del go bierno, lo cual se puede .traducir en un intento de aplicar las nuevas medidas económicas pasando por encima de las expectativas de estos sectores, e incluso puede llevar a que su pasi vidad sea interpretada como resignación. En este contexto, surge una pregunta fundamental: ¿será posible avanzar hacia un régimen democrático sin construir paralelamente una so ciedad democrática? No es totalmente improba ble como lo muestra la experiencia de la India. Pero las diferencias sociales pronunciadas siempre serán un terreno minado para la ple na consolidación democrática.

En síntesis, el complejo rompecabezas del proceso de consolidación democrática (paz, aper tura política, pluralismo), sólo será viable si

los planes económicos contribuyen a fortalecer la gobemabilidad democrática, y no a agravar las tensiones sociales. En nuestro país, no se dan caracazos, sino bogotazos.

VI, ¿ES VIABLE UN R"ElISEÑO DEL MODELO DE C»RDEI";f PUELICO?

El tema de las Fuerzas fu'lladas y del orden público adqu"iere hoy en Colombia una pa.l-ti cular impo~~ancia debí do al proceso de democratización política. Difícilmen-te es concebible que el proceso en curso tome \Uelo si se man tiene la autonomÍa de las Fuerzas Arn'ladas en el n'lanejo del orden público.

Los miembros de la Asamblea N acional Cons tituyente, a pesar de la impor-tal'lcia del tema y de su amplia autonomía Y' potestad para abo car la totalidad de los artículos de la Col'lstitu ción, no quisieron afroni;ar este tópico. De he cho, mantuvieron sin mayores innovaciones la propuesta continuista presentada por el go blémo a su consId eraClón .mS em algo, con el nombran'liento de un ministro de Defensa civil, después de cuatro décadas de control militar de este cargo, se han ido introduciendo cambios significativos en la política militar.

Para los teóricos actuales de la democracia uno de los requisitos centrales para alcanzar una democratización de las instituciones políticas es la subordinación de las Fuerzas Armadas. Es decir, que allado de las tradicionales dimensiones que involucra la democracia (competencia, par ticipación y responsabilidad), se a--fiade la di mensión del. control civil sobre los militares. Sin duda, introducir este tópico es fundarnental pa ra los países latinoamericanos que han sufrido una permanente inestabilidad política, en detri mento de las instituciones de orden democráti co. Alfred Stepan señala como dimensiones ex

43 Por ejemplo, en Guatemala, cuya violencia crónica ha tenido similitudes con la colombiana, Véase Joan Font, "Actores políticos en cambio: los movimientos populares guatemalteco s en un contexto de liberalización limitada", Ponencia presentada en el
44 XVII Congreso de LASA, septiembre de 1992.
45 Luis Alberto Padilla, "Guatemala: ¿transición a la democracia?", en Estudios Sociales Centroamericanos No. 47, op. cit., pp. 37-49. En este país, el pacto político contenido en la Constitución de 1985 se complementó con el acuerdo entre el gobierno de la república y la Unidad de Acción Sindical y Popular, firmado el8 de marzo de 1988.
Véase Eduardo Pizarro, "La fuerza pública en la Nueva Carta y en el nuevo país", en Política Colombiana No. 2, 1991.

tramilitares "aquellas áreas en las que (...) el órgano militar como institución se atribuye el derecho o el privilegio, formal o informalmente, de controlar su gobierno interno, de participar en áreas extramilitares en el aparato estatal, o hasta de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil'.⁴⁶ Si nos atenemos a un reciente estudio de este autor, en el cual diferencia a países con bajo, moderado y alto nivel de prerrogativas militares⁴⁷, Colombia se ha caracterizado por haber mantenido un alto nivel de prerrogativas, derivado de un modelo civil-militar de subordinación limitada, dado que el control del orden público ha recaído enteramente en las fuerzas militares. No obstante, esta situación no debe confundirse con la de aquellos gobiernos en los cuales se presenta una estructura de poder dual. "Esto último significa que, si bien el régimen civil gobierna y tiene jurisdicción en algunas áreas, los militares siguen existiendo allado como una estructura de poder paralela y a veces competitiva'.⁴⁸, tal como ha venido ocurriendo en El Salvador y en Guatemala en los últimos años.

Ahora bien, es indispensable estudiar las dimensiones de la reforma militar que se viene desarrollando desde diciembre de 1991, para ver si se han disminuido las prerrogativas militares y, por tanto, si ha aumentado el manejo civil en el diseño y en el control del orden público.

En primer término, el nombramiento de un ministro de la Defensa civil, así como la creación de una Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, han mejorado la capacidad del gobierno para el diseño y la conducción de las Fuerzas Armadas. Así mismo, la activación del Consejo Superior de la Policía, que no se reunía desde hace una década, se orienta en el mismo sentido. Por otra parte, se ha buscado un

cohtrol efectivo, por parte del estamento civil, tanto de las acciones de los distintos servicios de inteligencia incluidos los de las fuerzas militares y de policía, como del presupuesto militar. En cuanto a lo primero, se designó a un civil en la dirección del Departamento Nacional de Seguridad (DAS) y se creó un Comité Presidencial de Inteligencia, que hace parte del Consejo Superior para la Seguridad y Defensa Nacionales. Este Comité está presidido por el presidente de la República e integrado por el vicepresidente, los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, el comandante de las Fuerzas Militares, los directores de la Policía y el DAS, el procurador, el fiscal general de la nación, y el consejero presidencial para la defensa y la seguridad nacional. Entre sus funciones, según el presidente Gaviria, estarán la "elaboración de los planes de inteligencia estratégica, la definición de las líneas de cooperación internacional en esta materia y la determinación de los criterios para la evaluación de sus resultados.,⁴⁹. En cuanto al manejo de los recursos de las Fuerzas Militares y de Seguridad, el gobierno ha acordado intervenir en su manejo con el criterio de ganar en eficiencia y racionalidad, mediante el Departamento de Planeación Nacional.

Finalmente, el gobierno dio a conocer su política de manejo del orden público mediante un documento titulado "Estrategia Nacional contra la Violencia". Posteriormente, mediante una directiva presidencial, fue complementada para definir "las responsabilidades de los gobernadores y alcaldes en el manejo del orden público, así como los mecanismos con que cuentan para cumplir eficazmente con sus f₁ones en es e campo. t₁unc

Es interesante subrayar que este replanteamiento de las relaciones civil-militares no ha

⁴⁶ Alfred Stepan, Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone, Princeton, Princeton University Press, p. 93.

⁴⁷ Alfred Stepan, "Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos", en Síntesis, No. 11, Madrid, mayo-agosto de 1990, p. 55. "En la teoría democrática se estima que la política es una contienda libre, por vía del sufragio, con miras al control del poder del Estado. No obstante, si los militares poseen grandes prerrogativas en lo que atañe al manejo de la violencia, una dimensión intrínseca del Estado moderno queda fuera del control y del alcance de la política democrática", p. 73.

Howard Wiarta, op. cit., p. 24.

⁴⁸ El Tiempo, 13 de diciembre de 1991, pp. 1-A y 12-A. El

⁴⁹ Espectador, 29 de diciembre de 1991. p. 5-A.

encontrado, hasta el momento, resistencias visibles en el estamento militar. Es decir, que el aumento del control civil no ha introducido una dimensión de conflicto adicional a las existentes en el país. Pero, a pesar de los significativos avances en la disminución de las prerrogativas militares, la situación no es del todo alentadora debido al aumento desmedido del gasto militar y del pie de fuerza como consecuencia del agravamiento del orden público.

En América Latina, como resultado de una progresiva desaparición de las tres hipótesis de conflicto que tradicionalmente sirvieron para alimentar el papel de nuestras Fuerzas Armadas (el conflicto Este-Oeste, los diferendos limítrofes y la insurgencia armada), se ha disminuido el ritmo de los gastos militares e, incluso, en algunos casos, se ha disminuido drásticamente el presupuesto militar y el tamaño de los ejércitos.

Por el contrario, en Colombia, bajo la amenaza simultánea de la guerra contrainsurgente Y el narcotráfico, no sólo no se presentan condiciones ideales para un rediseño a fondo de la función de la institución castrense, sino que, incluso, tienden a aumentar tanto el gasto militar como el tamaño de la tropa.

El gobierno, a través del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), aprobó el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública que busca incrementar sustancialmente los salarios de los miembros de las Fuerzas Armadas y aumentar en forma sustancial el pie de fuerza de la policía. Por otra parte, dentro de los planes de fortalecimiento de la defensa nacional, el gobierno ya comenzó a robustecer a la Fuerza Aérea y a la Armada Nacional.

Hasta el año de 1988, Colombia ocupaba en términos comparativos un rango medio en América del Sur en relación tanto con el gasto militar, como con el número de hombres⁵¹. Pero, en los años siguientes, tanto la expansión del gasto como el crecimiento de la tropa han sido los más significativos en América del Sur

como se puede observar en los Cuadros 2 y 3. Este crecimiento desorbitante del gasto militar no sólo puede comprometer la nueva política económica, por ejemplo, al agravar el déficit fiscal o al reducir los recursos para el gasto social. Además, puede tener un impacto negativo en el proceso de rediseño del modelo de relaciones civil-militares que se halla en curso.

CUADRO No. 2
GASTO EN DEFENSA EN AMERICA DEL SUR (en millones de dólares de 1985)

Aumentó			
Colombia	274	1.046	+281.8
Bolivia	127	191	+ 50.4
Ecuador	284	422	+ 48.6
Paraguay	60	84	+ 40.0
Disminuyó			
Venezuela	824	676	-18.0
Surinam	23	16	-30.4
Chile	1.242	423	-65.9
Argentina	1.889	582	-69.2
Brasil	1.731	505	-70.8
Perú	641	160	-75.0

CUADRO No. 3
PERSONAL MILITAR EN AMERICA DEL SUR EN MILES

Colombia	66.2	136.0	+ 105.4
Surinam	2.0	3.0	+ 50.0
Venezuela	49.0	71.0	+ 44.9
Brasil	276.0	324.0	+ 17.4
Ecuador	42.5	57.8	+ 15.3
Paraguay	14.4	16.0	+ 11.1
Bolivia	27.6	28.0	+ 1.4

Chile	101.0	95.8	-5.1
Perú	128.0	120.0	-6.3
Argentina	108.0	75.0	-30.6

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos.
Citado en Latin American Newsletters (Informe Latinoamericano), 5 de diciembre de 1991.

⁵¹ Fernando Reyes Matta, "Ser militar, sí, pero ¿cuál es la tarea?", en Notas de paz, Comisión Sudamericana de Paz, julio de 1992, p. 2.

VII. EN CONCLUSION: ¿UN PROCESO DE DEMOCRATIZACION CON DESENLACE INCIERTO?

Recientemente dos episodios han colocado en estado de alerta al país con respecto a las perspectivas del proceso de democratización. Por una parte, la elección del Consejo Superior de la Judicatura, y por otra, el llamamiento del ministro de la Defensa a la conformación y el fortalecimiento de equipos de seguridad por parte de la empresa privada.

El reciente nombramiento del Consejo Superior de la Judicatura, una institución llamada a regir la administración de justicia contemplada en la nueva Constitución, ha puesto en evidencia las dificultades del proceso de democratización política. En efecto, la nueva Carta facultaba mediante una norma transitoria al presidente de la República para designar a los primeros magistrados. Sin embargo, el Congreso anuló esa norma transitoria, desconoció a los magistrados designados por el ejecutivo y mediante un manejo duramente cuestionado designó nuevos miembros. Este hecho amenaza introducir una sobrepolitización partidista en el aparato de justicia. Sus efectos negativos pueden significar un paso atrás en la modernización política proclamada en la nueva Constitución e, inclusive, ahondar la desazón en la opinión pública con respecto al supuesto cambio progresista y democratizador de la Asamblea Constitucional.

y con respecto al llamado del ministro de la Defensa, la situación es aún más preocupan

te. Recientemente, el gobierno estableció un alto impuesto de guerra a los sectores empresariales para aumentar el gasto militar y el pie de fuerza. y sin embargo, les exige aumentar sus propios recursos de seguridad. Colombia se encuentra ad portas de un nuevo desbordamiento de los índices de violencia. De inmediato surgen preguntas: ¿Una vez más el Estado deberá recurrir a modalidades de represión extrainstitucional como en el pasado, ante su incapacidad manifiesta para contener los altos índices de criminalidad? ¿Se verán comprometidos los alcances del revolcón militar, ante el ahondamiento probable de la ya crónica ausencia del monopolio estatal de las armas? E incluso un interrogante más general: ¿Será que el proceso de cambio político en vez de llevar a mediano plazo a un avance democrático, nos conducirá a una involución política?

En el ensayo hemos descrito el escenario del cambio y sus obstáculos más visibles. Los viejos vicios de la política colombiana parecen todavía prevalecer sobre las nuevas virtudes. El proceso de democratización presenta mayores desafíos de los previstos en medio de la euforia colectiva de 1991.

En este juego de avances y retrocesos, de un paso adelante y dos pasos atrás, los colombianos nos estamos jugando nuestro destino. Colombia difícilmente resiste una nueva frustración. La consolidación de la democracia es la tarea de la hora.

LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS A LA LUZ DEL DERECHO COSMOPOLITICO DE KANT

Hernando Valencia Villa *

La única patria, extranjero, es el mundo en que vivimos; un único caos produjo a todos los mortales

Meleagro de Gadara,
siglo I antes de Cristo

Entre las violaciones de los derechos humanos que tiranizan hoy a colombianos, peruanos y otros latinoamericanos, ninguna resulta tan insidiosa como el desplazamiento violento o refugio interno, que obliga a miles de personas y familias a abandonar sus tierras ancestrales o sus lugares habituales de residencia y de trabajo para asentarse de mala manera en otros sectores del territorio nacional. Mientras las masacres, las desapariciones forzadas y los asesinatos

políticos reciben una considerable atención más o menos permanente de las autoridades, los medios de comunicación y las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, el éxodo interno de carácter compulsivo pasa inadvertido o aparece como una violación menor debido a que no se manifiesta con la misma atrocidad, se presenta a lo largo de períodos de cierta duración o se considera imposible de cas-

tigar o de controlar a causa de su naturaleza anónima y masiva. Y sin embargo, el exilio interior afecta más derechos de más gentes durante más tiempo que cualquier otra modalidad específica de desconocimiento de las libertades ciudadanas fundamentales. Más aún, en casos como el peruano o el colombiano, en los cuales el desarraigo violento obedece casi por entero al alzamiento guerrillero y a su represión militar y paramilitar en un contexto de empate negativo cada vez más internacionalizado entre las fuerzas en conflicto, este drama adquiere connotaciones de calamidad pública si a la relativa indiferencia doméstica se suma la actitud elusiva de la organización mundial. Esta postura abstencionista de la comunidad humanitaria, y en especial de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, intenta justificarse con un argumento que bien podría llamarse la coartada de las fronteras nacionales, y que consiste en afirmar que el mandato de intervención humanitaria en favor de los desarraigados sólo debe ejercitarse si y cuando se cruza una línea fronteriza internacional, con lo cual se abandona a su propia suerte, que suele ser la peor de todas, a los refugiados internos. Un tal estado de cosas no puede prolongar

Abogado, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

se impunemente. Es menester reformular el tema del desplazamiento forzado no internacional en una perspectiva jurídica inédita, que supere el temor reverencia! a la soberanía nacional y la estatolatría de las agencias internacionales, y que al mismo tiempo cargue el acento en la protección efectiva y en la asistencia oportuna a las poblaciones víctimas del desarraigo violento. Para ello, el enfoque más promisorio es el del llamado derecho cosmopolita o cosmopolítico de Kant, tal como ha sido recientemente rescatado por Bobbio¹, que afirma la plena personería jurídica internacional del individuo humano y que permite, en consecuencia, proponer un nuevo derecho internacional de la persona, cuyas ramas serían el derecho de los derechos humanos, el derecho de los conflictos armados y el derecho de los refugiados y desplazados. Las páginas siguientes exploran este nudo normativo como marco teórico alternativo dentro del cual resulta factible tratar el problema humanitario del desplazamiento interno en forma mucho más legítima y eficaz que la prevaleciente hasta ahora.

1. LA PROPUESTA KANTIANA

El derecho internacional tuvo dos nacimientos: uno académico y otro político. El primero puede fecharse en 1539, cuando el dominico español Francisco de Vitoria dictó en la Universidad de Salamanca su *Relectio de indis* (*Relección de los indios*), a propósito de la polémica sobre la conquista de América por España, y que es considerada desde comienzos del siglo XIX como la disertación inaugural del derecho de gentes. El segundo tuvo lugar en 1648, cuando se firmó la Paz de Westfalia que puso fin a la guerra de los treinta años y estableció las bases del sistema interestatal moderno². Hasta la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919, y sobre todo hasta la adopción del Pacto Briand-Kellogg en 1928, toda la tradición normativa internacional gira en torno a la guerra, que ha sido no sólo práctica cotidiana de los Estados sino tam-

bién fuente del derecho en la comunidad mundial. La paz como meta de las relaciones internacionales, y sus corolarios como la cooperación, el desarrollo y la solidaridad, se incorporan al derecho público exterior muy tardíamente, después de la primera guerra mundial. Paradójicamente, sin embargo, el reconocimiento y la protección de la persona humana por el derecho de gentes experimentan una clara involución, que contraría toda lógica, al producirse la sustitución de la guerra por la paz como categoría dominante de la legislación internacional. En efecto, el lugar del individuo como sujeto de derecho frente al Estado se encuentra mucho mejor definido y garantizado por el antiguo *jus gentium* que por el moderno *jus gentium*. Mientras el uno tiene un carácter unitario y deja de ser un *jus ad bellum*, o derecho a la guerra, para convertirse en un *jus in bello*, o derecho en la guerra, con el manifiesto propósito de humanizar los enfrentamientos bélicos y proteger a sus víctimas armadas o desarmadas, el otro tiene un carácter dual y se orienta cada vez más a la legitimación del reparto del planeta por las grandes potencias y a la reproducción de la organización mundial de la segunda guerra, so pretexto del mantenimiento de la seguridad del sistema como valor supremo y prioridad absoluta. Así, la vieja normatividad era más honesta por cuanto reconocía la centralidad de la guerra en tanto lenguaje corriente entre las naciones, sin dejar por ello de insistir en la obligación de respetar una ética del conflicto, de estirpe caballeresca y de orientación humanista. La nueva normatividad, con toda su devoción ritual por la paz y el desarrollo, no ha podido o no ha querido proscribir el arma nuclear, se ha puesto de facto, cuando no de jure, al servicio de los peores intereses hegemónicos, y ha delegado la protección humanitaria a una rama separada, en la teoría especializada pero en la práctica segregada, del derecho internacional, que resulta cada vez más nominal o se

¹ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, Madrid, 1991, pp. 148, 171 y 181.

² Antonio Gómez & bledo, "Introducción" a Francisco de Vitoria, *Relecciones del Estado, de los indios y del derecho de la guerra*, México, Editorial poma, 1955, p. LX.

mántica frente a la realidad de la injusticia planetaria³.

Lo anterior se confirma al observar la práctica pedagógica imperante: las lecciones y los manuales de derecho internacional público que circulan en nuestros países se limitan las más de las veces al derecho de los tratados o de la organización mundial, como si el Estado nacional fuera el único sujeto del *jus gentium*, o como si su soberanía resultara intangible, ~~ tnAn- pJillruln s.P~ trHtR de la condición de

los miembros de la familia humana dentro o fuera de sus patrias, en tanto dicha condición viene determinada por el comportamiento empírico de las autoridades de uno u otro país. Frente a ésta, y otras situaciones en las cuales se pone de presente la hegemonía del Estado

y de sus excrecencias, los organismos intergubernamentales que forman la burocracia del mundo, la conclusión no puede ser más desoladora: la persona tiene un estatuto internacional precario, al menos desde el punto de vista de la tradición jurídica dominante en las cancillerías y en los foros multilaterales, por cuanto su protección y la de sus derechos fundamentales se cumple de manera marginal o residual, por añadidura o como subproducto de una legislación autoritaria, institucionalista, centrada en la defensa a ultranza del statu quo y del principio de autoridad de los Estados nacionales. Por ello tiene tanto interés rescatar la propuesta kantiana de un derecho de hospitalidad universal para proteger a todos los hombres en todos los países donde se encuentren o puedan encontrarse.

En "Idea de una historia universal en sentido cosmopolita", un texto de 1784, el filósofo alemán hablaba ya de "Un estado civil mundial o cosmopolita" y de "ese fin supremo de la Naturaleza, un estado de ciudadanía mundial o cosmopolita"⁴. Estas vagas referencias no configuran, sin embargo, una propuesta normativa.

Hay que esperar once años al famoso opúsculo *La paz perpetua*, de 1795, para encontrar una formulación más orgánica, si bien breve, de la iniciativa kantiana. En la sección segunda, que contiene los artículos definitivos para la paz perpetua, se lee: "Hay que considerar a hombres y Estados, en sus relaciones externas, como ciudadanos de un estado universal de la humanidad (*jus cosmopoliticum*)"⁵. Más adelante, en el pasaje más relevante de todo el opúsculo, el pensador de Königsberg propone como tercer artículo definitivo para la paz per

petua el principio según el cual "el derecho cosmopolita debe limitarse a las condiciones de la hospitalidad universal", y explica a continuación que "hospitalidad significa aquí el derecho de un extranjero a no ser tratado hostilmente por el hecho de haber llegado al territorio de otro". Dicha hospitalidad se traduce de inmediato en "un derecho de visita, derecho a pl'esentarse en sociedad, que tienen todos los hombres en virtud del derecho de propiedad en común de la superficie de la tierra, sobre la que los hombres no pueden extenderse hasta el infinito",⁶. Además de la profética referencia a la cuestión ambiental, que ocupa hoy el primer lugar de la agenda planetaria, este fragmento plantea con singular energía la radical condición de extranjería o extranjería que compartimos todos los humanos y que es el único fundamento legítimo de una ciudadanía mundial, como lo ha sostenido Julia Kristeva en un ensayo reciente sobre la xenofobia rampante en Francia y en Europa ⁷. Kant concluye su presentación del *jus cosmopoliticum* con un párrafo característico:

Como se ha avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad (más o menos estrecha) entre los pueblos de la tierra que la violación del derecho en un punto de la tierra repercute en todos los demás, la idea de un derecho cosmopolita no resulta una representación fantástica ni extravagante, sino que completa el código no escrito del derecho político y del dere

3 Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, pp. 216 y 222.

4 E. Kant, *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 56 y 61.

5 E. Kant, *La paz perpetua*, Madrid, Editorial Tecnos, 1985, p. 15.

6 *Ibid.*, p. 27.

7 J. Kristeva, *Extranjeros para nosotros mismos*, Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1991, pp. 206-210.

cho de gentes en un derecho público de la humanidad, siendo un complemento de la paz perpetua al constituirse en condición para una continl.la aproximación a ella⁸.

Tres ideas se destacan en estas palabras escritas hace doscientos años. La primera se refiere a lo que se ha denominado la disminución del tamaño relativo del mundo, merced al desarrollo de las tecnologías del transporte Y las comunicaciones, y en especial al crecimiento de la conciencia ética en la aldea global. La segunda tiene que ver con la división tripartita del derecho público según nuestro autor: el derecho político o constitucional, el derecho de gentes o interestatal y el derecho cosmopolítico⁹. Y la tercera no es otra que el poderoso aliento utópico que recorre el texto y le confiere una grandeza incontestable, toda vez que Kant no nos propone una tarea fácil, que surja de la inercia del continuismo. Por el contrario, el proyecto del derecho cosmopolítico supone una ruptura de la rutina, que en este caso es la inflación estatal, y la adopción de una nueva perspectiva: la de la persona humana entendida como fin y no como medio, para cuyo servicio debe reordenarse la comunidad internacional en su conjunto. El esen cial componente utópico de la tesis kantiana aparece claramente desarrollado en las si guientes frases de uno de los principales pensadores políticos latinoamericanos:

Proclamar los derechos humanos significa fundamentalmente crear aquel "horizonte de sentido" mediante el cual los individuos aislados pueden afirmarse a sí mismos como una comunidad de hombres libres e iguales (...) En tanto utopía no factible, los derechos humanos orientan la construcción del orden social sin llegar nunca a ser "realizados" y operando, por lo tanto, siempre como criterio de crítica frente a todo en d ms l uc10na lza o. l d or

En obsequio del pensador alemán, debe añadirse que del mism"lo modo que lo que en 1789 parecía utopía filosófica es hoy realidad normativa, con la vigencia, así sea simbólica, del derecho internacional de los derechos humanos. Lo que (~n 1992 parece utopía puede ser mañana realidad con la vigencia, ojalá mate rial y no formal, del derecho cosmopolítico o derecho internacional de ciudadanía para todos los miembros de la humanidad. Porque el propósito del derecho no es tan sólo instrumental sino también simbólico. La ley no pretende únicamente inducir o imponer un com portamiento; ella aspira, además, a enjuiciar la realidad a partir de un valor moral, lo cual se logra casi siempre confiriendo a la situación un carácter ritual:

Por definición, el derecho internacional humanitario prescribe la obligación de respetar un mínimo de normas, aun en las peores situaciones, cuando el diálogo se ha interrumpido y ha sido remplazado por la última ratio del conflicto armado. La importancia de este hecho no debe subestimarse. Aunque sólo se respete un porcentaje mínimo de normas, esto representa un elemento ritual, y la ritualización significa que el conflicto tiene una estructura formal. Incluso si las nol-mas no se respetan, el hecho de tenerlas es muy diferente del de no tener ninguna norma qué violar. Así, aunque estén confrontados en una lucha a muerte en la que no parece haber ningún terreno común, hay una base mínima que los adversarios comparten. Esto puede constituir un marco, aunque sólo sea simbólico, para resolver el conflicto¹⁰.

En un tal horizonte de sentido, que no por esquemático es menos sugestivo, puede formularse un auténtico derecho internacional de la persona humana, que al recoger el internacio nalismo o cosmopolitismo pacifista de Kant, venga a introducir un equilibrio de raigambre ética y de orientación humanitaria en el reino

8 E. Kant, La paz perpetua, op. cit., p. 30.
9 Ibid., p.p. 37.
10 Norbert Lechner, "Los derechos humanos como categoría política", en Waldo Ansaldi (compilador), La ética de la democra cia, Buenos Aires, CLAC SO, 1986, pp. 97 y 99.
Daniel Frei, "El derecho internacional humanitario y el control de armamentos", en Revista Internacional de la Cruz Roja, No. 90, Ginebra, noviembre-diciembre de 1988, p. 527.
Véase también Stan Windass, The Rite of War, Londres, Brassey's Defense Publishers, 1986, pp. 113-132.

de la realpolitik o razón de Estado que domina hoy las relaciones internacionales¹².

II. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA PERSONA HUMANA

En una síntesis pragmática, en la cual convergen la ética caballeresca del viejo derecho de la guerra, el derecho cosmopolítico kantiano y las instituciones de protección internacional de la dignidad humana, cabe hablar entonces de una nueva rama del derecho público externo o derecho internacional público: el derecho internacional de la persona humana, integrado por tres tradiciones normativas, a saber, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los conflictos armados y el derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas.

El derecho de los derechos humanos se remonta a las declaraciones de derechos de las revoluciones burguesas en la segunda mitad del siglo XVIII y particularmente a la declaración francesa de 1789. Pero su codificación como legislación mundial tarda siglo y medio, pues tan sólo con la declaración universal de los derechos humanos, proclamada por las Naciones Unidas en 1948, puede hablarse de un estatuto del género humano dotado de verdadero poder normativo. Entre uno y otro hito se produce una evolución que comprende tres etapas: los derechos humanos nacen como derechos naturales universales en las declaraciones revolucionarias del siglo de las luces, se desarrollan como derechos positivos particulares en las constituciones nacionales del siglo pasado y alcanzan una cierta plenitud como derechos positivos universales en los instrumentos internacionales y regionales del siglo que termina¹³. Sin embargo, este proceso se encuentra lejos de concluir, porque no disponemos todavía de una jurisdicción internacional de derechos humanos que haga efectiva la tutela de las libertades personales fundamentales al

imponerse a las jurisdicciones nacionales y al pasar de la garantía dentro del Estado a la garantía contra el Estado. Más aún, la creación de tal jurisdicción humanitaria aparece por fuerza la democratización de la organización mundial de tal modo que desaparezca la discriminación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los demás miembros de la entidad, se garantice el acceso libre y directo de los individuos y de las organizaciones no gubernamentales a todo el sistema internacional de protección de la persona, y se restructure y revitalice la Corte Internacional de Justicia de La Haya o se establezca una Corte Mundial de Derechos Humanos con jurisdicción obligatoria. En últimas, se trata de llevar el proyecto de participación y cambio que es la democracia al ámbito transnacional, pues, según ha escrito recientemente Norberto Bobbio,

como las declaraciones nacionales [de derechos] fueron el presupuesto necesario para el nacimiento de las democracias modernas, ¿la declaración universal de derechos humanos no

es por fuerza el presupuesto de la democratización del sistema internacional?¹⁴.

Pero este primer componente del derecho internacional de la persona humana tiene una curiosa característica que lo hace de muy difícil aplicación. Si bien es el derecho general u ordinario para todo cuanto se relaciona con la protección de la condición humana, está concebido y formulado de manera que únicamente tiene sentido y resulta practicable dentro de regímenes democráticos funcionales y durante tiempos de paz. Por esta razón ha sido necesario disponer al mismo tiempo de una legislación internacional expresamente enderezada a la garantía de los derechos humanos mínimos o inderogables en situaciones de guerra y frente a regímenes en emergencia o bajo ley marcial. Tal es el derecho internacional de los conflictos armados, que se ocupa de las guerras internacionales o convencionales y de las guerras civiles o irregulares en dos aspectos

¹ Robert L. Phillips, War and Justice, Norman, University of Oklahoma Press, 1984, pp. 101-130.

² Norberto Bobbio, op. cit., p. 68.

¹ Ibid., p. 149.

³

¹

⁴

tos principales: la protección de las víctimas y de la población civil no combatiente, y la limitación de los medios y métodos de combate. El derecho internacional humanitario o derecho de Ginebra persigue el primer objetivo, y el derecho de la guerra o derecho de La Haya atiende el segundo. Esta división del trabajo significa que una legislación asiste a las personas

afectadas por la lucha armada, sin discriminarlas ni alterar su estatus, al paso que la otra gobierna las hostilidades de principio a fin, en el entendido de que la guerra puede y debe ser civilizada. Mientras que la legalidad de Ginebra tiene una racionalidad puramente humanitaria, que no otorga privilegios o ventajas a las partes en conflicto y que no cuestiona la autoridad del Estado para hacer frente a la re

belión o a la guerra mediante el derecho interno, la legalidad de La Haya constituye la versión moderna de la antigua justicia de las armas, que por ser una ética caballerescas reconoce la naturaleza arbitral del duelo colectivo como mecanismo de solución de conflictos e incluso como procedimiento de creación del derecho. Al respecto, el jurista chileno Hernán Montealegre escribe:

Mientras el derecho de la guerra deroga el derecho interno y absorbe jurídicamente el conflicto, determinando el estatuto de las partes contendientes, el derecho internacional humanitario coexiste con el derecho interno, el que recibe su aplicación general, y no afecta la condición jurídica de las partes contendientes respecto a su posición legal o ilegal ante el recurso a la fuerza¹⁵,

Empero, la distinción misma entre derecho humanitario y derecho de la guerra tiende a desdibujarse y a perder su razón de ser si se observa el proceso de codificación del derecho internacional en estas materias. Hay, en efecto, una creciente convergencia entre las dos legislaciones^o, mejor aún, una cierta absorción del derecho de La Haya por el derecho de Ginebra. Así aparece con claridad meridiana en el Protocolo I de 1977, adicional a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en tanto recoge

los principios cardinales del derecho de la guerra y los convierte en elementos constitutivos del derecho humanitario en ésta su última formulación. Tales principios son: la cláusula Martens, originaria del Reglamento de La Haya sobre la Guerra Terrestre de 1907 y relativa a la aplicación de normas éticas en subsidio o complemento de las reglas jurídicas de civilización de la lucha armada, que aparece ahora en el párrafo segundo del artículo primero del Protocolo I; las tres reglas fundamentales de la guerra civilizada (prohibición de hostilidades contra no combatientes, de armas de destrucción masiva o indiscriminada, Y de procedimientos perversos o deshonrosos), presentes en casi todos los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, así como en el Convenio de Nueva York de 1980 y en sus tres Protocolos, que se incorporan en los artículos 35 a 47 del instrumento; Y la Cláusula Finlandesa del artículo 75 del Protocolo I, que constituye la prueba más convincente de que el proceso de amalgama que se viene señalando incluye también el derecho de los derechos humanos.

Frente a esta segunda tradición integrante del derecho internacional de la persona, conviene hacer tres anotaciones. El derecho de La Haya mantiene toda su trascendencia, a pesar del atraso en que se encuentra su codificación, y debe ser recuperado como elemento de negociación en muchos procesos políticos en los cuales parece mucho más viable humanizar el conflicto armado que eliminarlo del todo, al menos a corto plazo. El derecho de Ginebra no puede seguir siendo patrimonio exclusivo del Comité Internacional de la Cruz Roja, por meritoria que sea su gestión humanitaria, como sin duda lo es, pues su potencial de protección entraña oportunidades y responsabilidades para todos los trabajadores de derechos humanos, nacionales e internacionales, gubernamentales Y no gubernamentales. y ambas legislaciones, apropiadas por la sociedad civil, pueden y deben aplicarse directamente, a través de acuerdos domésticos o ad hoc, a los conflictos y a sus secuelas liberticidas, como es el caso del éxodo interno en si

15 H. Montealegre, La seguridad del Estado y los derechos humanos, Santiago, Academia de Humanismo Cristiano, 1979, p.563.

tuaciones como la peruana o la colombiana, sin esperar a que la organización internacional competente o el Estado nacional involucrado invoquen y apliquen los instrumentos normativos correspondientes.

El derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas, por fin, es el tercio restante del derecho cosmopolítico que aquí se propone. A diferencia de las dos tradiciones

anteriores, ésta es muy reciente pues sus orígenes se remontan al período de la segunda posguerra mundial, y tiene un carácter menos político y más técnico, pues está formulado en términos de un mandato conferido por la comunidad internacional a una agencia especializada del sistema de Naciones Unidas para atender a los individuos y grupos desplazados por motivos políticos de su país de origen o nacionalidad. De esta suerte, el ACNUR ha desarrollado una práctica de más de tres décadas, en cumplimiento de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, que resulta muy meritoria en cuanto concierne a los desplazados que cruzan una frontera internacional, pero que aparece como elusiva o claudicante cuando de los refugiados internos se trata. Desde el punto de vista institucional, la abstención del ACNUR está plenamente justificada. Desde el punto de vista humanitario, en cambio, dicha postura no es más que el resultado de la adhesión a un mandato anacrónico y estrecho, formulado desde el Norte y en defensa del Estado nacional, mientras la problemática del refugio interno se concentra hoy en el Sur y demanda la protección de la dignidad de la persona humana frente a y en contra del aparato estatal, que es su principal enemigo. Como lo ha planteado Oscar Schiappa-Pietra, la pasividad de la organización mundial frente al fenómeno del exilio interno se apoya en el mito de la frontera nacional, el

cual *explica* a su vez la artificiosa *distinción* entre refugio y desplazamiento, y entre refugiado y desplazado¹⁶. Así lo prueba el reciente caso de los kurdeos: en su mayoría son á

plazados y no refugiados, que sin embargo han sido tratados como refugiados por la comunidad internacional, debido a la intervención de la potencia hegemónica asaltada de mala conciencia tras su sangrienta victoria en la guerra del Golfo Pérsico.

Antes de discutir la revolución cultural que necesita el derecho de los refugiados, conviene concluir esta sección con una advertencia metodológica: esta legislación especial no puede formar parte del derecho internacional de la persona si no adopta como propia la perspectiva ética radical que inspira, como se ha recordado en estas páginas, a los derechos de los derechos humanos y de los conflictos armados. De otro modo, se mantendría, que es lo que sucede en la actualidad, una heterogeneidad sustancial entre unas normas y otras, lo cual tiene dos consecuencias indeseables: frustrar la plena realización del *jus cosmopoliticum* e ignorar el sufrimiento, que clama la reparación al cielo, de todos aquellos que se han visto forzados a convertirse en apátridas dentro de sus propias patrias.

111. EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN UNA PERSPECTIVA COSMOPOLÍTICA

A la luz de lo expuesto, parece obvio que no puede brindarse asistencia humanitaria oportuna y eficaz a los desplazados internos sin un nuevo derecho internacional de la persona humana en general, y un nuevo derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas en particular. Para ello se impone replantear la lógica profunda del derecho del refugio y ampliar el mandato del ACNUR de cara al desplazamiento interno, entre otros por los siguientes argumentos:

1. Desde *el punto de vista sociológico*, la situación objetiva de los desplazados es materialmente comparable a la de los refugiados, como lo atestiguan las experien

¹⁶ O. Schiappa-Pietra, "Reflexiones sobre la guerra interna y el desplazamiento forzado de poblaciones", en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, No. 12, San José, julio a diciembre de 1990, pp. 63-80.

cias centroamericana, colombiana y peruana de la última década. Y donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición, sobre todo si se trata de evitar o aliviar el sufrimiento humano y no de cumplir un mandato concebido y formulado para otra época y otra problemática.

2. Desde el punto de vista ético, la racionalidad finalista o teleológica del derecho de la persona, como género que incluye la especie del derecho de los refugiados, es la limitación de la soberanía estatal en provecho de la protección de los individuos en tanto miembros de la humanidad. Si no se acepta esta premisa, toda gestión humanitaria se reduce en el mejor de los casos a una retórica paternalista al servicio de los poderes establecidos.
3. y desde el punto de vista jurídico, el derecho de los refugiados debe ser tenido como parte integrante del derecho de ciudadanía universal o de la cosmópolis, según se ha sustentado atrás, y no como parte constitutiva del derecho de los Estados, de los tratados o de la organización mundial, según parece sugerirlo la práctica de las agencias especializadas. No se trata de oponer de modo irreconciliable una tradición normativa a la otra, pero sí de privilegiar la defensa de las personas frente a las instituciones, Y de las libertades frente a las normas.

Con estas viejas y nuevas herramientas normativas, hay que seguir trabajando para asistir a las personas y poblaciones desplazadas que tienen la condición de migrantes políticos en sus propios territorios nacionales. Porque el problema no da tregua. Entre las tareas urgentes que conviene acometer o intensificar deben mencionarse dos: el enriquecimiento de la información empírica sobre las causas, características Y consecuencias de los procesos de desplazamiento interno violento en Améri-

ca Latina, y la cualificación del diagnóstico sobre las necesidades jurídicas de los migrantes domésticos, al igual que de los medios disponibles o aconsejables para responder a ellas.

En cuanto a la fenomenología del desplazamiento, aunque se han hecho avances en los últimos años, en casos como el colombiano la ausencia de estadísticas básicas es casi completa. Pese a algunas contribuciones aisladas¹⁷, los organismos de derechos humanos no hacen un seguimiento sistemático de los casos de desplazamiento, ni consideran este tipo de atropello tan grave o tan censurable como otras violaciones de las libertades fundamentales de los nacionales. y la división interna que afecta a la comunidad humanitaria ha frustrado varias tentativas para realizar un diagnóstico nacional e intercambiar experiencias e iniciativas frente al problema. El más reciente informe internacional sobre la situación de derechos humanos en Colombia, realizado por una de las QNG más respetadas del hemisferio, dedica media página al tema y ofrece un panorama bastante melancólico al respecto:

La guerra en el campo, y particularmente la manera en que ella se libra por todas las partes, obliga a las poblaciones campesinas a abandonar muchas regiones de Colombia. En ocasiones, la huida es temporal, pero más frecuentemente los desplazados se asientan en las áreas urbanas. En cualquier caso, la asistencia suministrada por el gobierno es terriblemente inadecuada, si es que existe [...] Las Fuerzas Armadas no tienen planes de ninguna clase para ayudar a las familias desplazadas, aunque las leyes de la guerra imponen a la parte causante del desplazamiento la obligación de asegurar que la población desplazada sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y alimentación [de conformidad con el artículo 17 del Protocolo II de 1977, adicional a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949]¹⁸.

¹⁷ Hernando Valencia Villa, *Conflicto armado y éxodo interno en Colombia*, San José, Instituto Interamericano de Dere-

¹⁸ *Derechos Humanos*, 1991, pp. 4-7.

Americas Watch, *Political Murder and ReCorm in Colombia: The Violence Continues*, Washington, abril 1992, p. 55.

Mi traducción.

VALENCIA

A propósito de los medios jurídicos de respuesta al desplazamiento, por fin pueden sugerirse iniciativas como el reconocimiento explícito del derecho de no devolución para los desplazados internos; la inclusión del derecho a la casa y al terruño o a la patria chica como libertad fundamental constitucional e internacional; la adopción de leyes nacionales especiales para encuadrar y sustentar los programas gubernamentales y no gubernamentales de ayuda a los migrantes domésticos; y la reforma de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en el sentido indi-

cado, es decir, con miras a la ampliación radical del mandato del ACNUR. Estas y otras medidas como las propuestas por algunos colegas latinoamericanos en época reciente¹⁹, contribuirán a superar el estancamiento en que se encuentra el derecho de los refugiados desde hace tanto tiempo y a avanzar en la construcción del *jus cosmopolitanum*. Tan sólo la reivindicación de nuestra común condición de ciudadanos de la cosmópolis puede hacernos dignos, algún día, de un mundo con fronteras pero sin exiliados, donde todos seamos extranjeros mas no extraños para nosotros mismos.

¹⁹ O. Schiappa-Pietra, op. cit., pp. 79-80.

EL COLAPSO DEL COMUNISMO y LA TAREA IDEOLOGICA DEMOCRATICA

Luis Eduardo Hoyos *

Pocos fenómenos ocasionan tanta perplejidad como el de la acción que ejercen las ideologías en el comportamiento humano. Unas veces lo moldean por completo conduciendo a los hombres de modo incontenible a actuar sin conciencia contra los más elementales principios de la supervivencia; otras veces no pueden más que aparecer como débiles disfraces detrás de los cuales se ocultan motivos mucho más poderosos de la acción humana, motivos que la determinan con más fuerza y perdurabilidad que las de cualquier convicción política o religiosa.

Ejemplo histórico de lo primero es el descalabro moral y material al que fue conducido el pueblo alemán por acción de la descabellada ideología nazi hace apenas medio siglo, o el suicidio colectivo al que fue instigado recientemente el pueblo irakí bajo el influjo de un hipertrofiado entusiasmo anti-imperialista y antisionista. Ejemplo de lo segundo es el ruidoso colapso de los sistemas socialistas, en los que la incesante manipulación ideológica y los esfuerzos por reeducar a los ciudadanos mediante agobiantes, y en no pocas ocasiones también criminales, revoluciones culturales no fueron lo suficientemente poderosos para mantener oculto por más tiempo el hecho de que lo que mantenía vivo al así llamado socia

lismo realmente existente no era más que el férreo control fronterizo con Occidente y la prepotencia militar.

Como es de todos sabido, bastó tan sólo cortar el alambre de púas que separaba a Hungría de la Europa occidental para que se precipitara un proceso de masas que, en menos de un año, dio fin a la mayoría de regímenes este-europeos fundados en el monopolio del poder por parte de un partido (minoritario en la mayoría de los casos, por lo demás), y en la centralización económica estatal. ¿Por qué décadas de incansable reeducación de los individuos no pudieron contener un fenómeno de masas motivado al principio por el simple deseo de viajar a Occidente, pero que en muy breve tiempo devino en el derrumbamiento del mundo socialista?

Sigue siendo aún difícil de creer aunque se trate de una realidad palmaria: lo único que garantizaba la existencia de los regímenes socialistas era un muro y un alambrado de púas. La destrucción del cerco que dividía a Europa significó al mismo tiempo la caída de los mencionados regímenes, porque la apertura de fronteras hacia Occidente les hizo perder toda legitimidad. La lógica de los acontecimientos que precipitaron el colapso del mundo socialis

Filósofo, en la actualidad cursa estudios de doctorado en la Universidad de Gottingen, Alemania.

ta en los últimos tres años parece ser, pues, tan sencilla como esto: sistemas políticos que fundaron su razón de ser en su carácter cerrado y autoritario no requirieron sino del aflojamiento del control policivo e ideológico sobre la acción y la conciencia individuales, para ver internamente cuestionada su legitimidad, o mejor, para dar ocasión de mostrar que no les asistía legitimidad alguna.

Un fenómeno de masas de las proporciones que tuvo la revolución de otoño de 1989 en la antigua República Democrática Alemana (RDA) no puede ser explicado, claro está, como el simple resultado de la pérdida de legitimidad de una dictadura. Intimamente vinculado al fracaso del proyecto político socialista se halla el ostensible hecho de la ineficiencia económica, la realidad cotidiana de la inoperancia administrativa y el sistema elitista de privilegios que hizo a los individuos dependientes de una estructura vertical y arbitraria de autoridad, hasta el punto de llegarse a creer que el nuevo hombre del socialismo no era más que el miserable espectáculo humano medroso y lisonjero que ofrecían los primeros refugiados este-alemanes que pudieron llegar, después de arriesgar la vida, a Alemania Occidental en el verano del mismo año 1989.

Cualquiera que sea la respuesta a la pregunta arriba planteada, no hay ninguna duda de que la caída de los regímenes socialistas es uno de los fenómenos del siglo XX del que más enseñanza deben extraer políticos, economistas e intelectuales (quizá también guerrilleros). Una de las más apremiantes tareas de nuestro tiempo es, efectivamente, la de confrontarse con este fundamental acontecimiento para intentar aclararlo o, cuando menos, para testificar hasta qué punto él ha producido ya, y seguirá produciendo por mucho tiempo, una ruptura en el sistema de creencias e ideologías que ha regido al mundo moderno en los últimos cincuenta años. Este apunte no pretende ser más, en el fondo, que una muestra de la pérdida de ubicación intelectual y la perplejidad que, a su vez, tal ruptura debe provocar, según creo, en la mente liberada de dogmas e interesada en el mejoramiento de la vida en comunidad.

Lo primero, y a la vez lo más descuidado hasta ahora, que enseña la desaparición del socialismo en Europa oriental es la forma relativamente pacífica como se fueron imponiendo los movimientos democráticos que propugnaban por el cambio. Polonia, Hungría, la RDA, Checoslovaquia son ejemplos de esa transición no violenta. La independencia de los países bálticos también puede sumarse a esta lista, pese a los trágicos incidentes en Lituania en enero de 1991, cuando el aún existente Ejército Rojo

arremetió contra los manifestantes separatistas, Gorbachov condenó severamente el desmán, como se sabe. Lo mismo no se puede decir de Rumania ni de lo que está ocurriendo (y

está por ocurrir) en algunas de las repúblicas de la antigua Unión Soviética. La crisis yugoslava, antigua y complicada por factores étnicoreligiosos, tiene bastante que ver con todo lo ocurrido en la Europa oriental, toda vez que lo que en el fondo animaba las pretensiones independentistas de croatas y eslovenos era la incapacidad del poder central serbio de romper

per con el anquilosado stalinismo y de sumarse a la nueva ola de cambios. Con todo y esto, creo que es digno de notarse que por lo menos el cambio de mando se dio en muchos países socialistas sin violencia, lo cual no sólo es aleccionador de cara a la historia humana en general, sino también a la historia del despotismo socialista en particular, el cual ya nos había acostumbrado al método Breznev para resolver crisis políticas.

No es justo que se haya olvidado tan rápido, o incluso se haya pasado por alto, que los movimientos de masas del otoño de 1989 en la RDA y en Checoslovaquia hubieran podido terminar en un baño de sangre mayor que el de la plaza Tiananmen en Pekín. Y no es justo por dos razones: la primera, porque eso implica desconocer el mérito de la política de paz y de distensión de Mikhail Gorbachov, una persona que podría explicar a muchos líderes occidentales cómo debe comportarse un verdadero demócrata aunque, paradójicamente y no por su culpa, no sepa bien lo que es una democracia. La segunda razón, porque no es conveniente olvidar que, en contra de muchos puntos de vista dogmáticos, sí es posible lograr el cambio

de una sociedad anquilosada por medios pacíficos. ¿Cuántas sociedades latinoamericanas no quisieran ver, por ejemplo, una verdadera transformación de sus escleróticos sistemas de organización mediante algo así como una renovación del contrato social y la censura contra sus corruptas y arbitrarias clases dirigentes? Que estas últimas se retirarían del poder sin provocar masacres es, por supuesto, algo bastante dudoso.

Aunque el aspecto mencionado es importante y no debe ser olvidado, creo que no es de ninguna manera el más importante de todos ni tampoco aquél del que deben extraerse las mayores lecciones. El derrumbamiento del comunismo soviético ha planteado, a mi modo de ver, una cuestión que atañe directamente a nuestra actual cultura de masas. Se trata del asunto de si hay una necesaria conexión entre totalitarismo político y estatización económica. Ahora bien, este problema no sería tan apremiante si a la vez no condujera al cuestionamiento de una también presumiblemente necesaria conexión entre economía de mercado o, en general, capitalismo (palabra más difícil de manejar de lo que el marxismo siempre ha creído), y democracia política y social. En lo que sigue no se intentará dar solución a este doble interrogante sino que se procurará, más bien, presentar algunos de los aspectos que a mi modo de ver caracterizan la base ideológica de la sugerida polaridad.

1. STALIN y TORQUEMADA

En la tarea de responder a estas dos cuestiones complementarias pueden ponerse, una frente a la otra, dos concepciones ideológicas antagónicas que se caracterizan por representar puntos de vista de algún modo canonizados oficialmente, y por no proponerse en modo alguno el replanteamiento de los principios sobre los que se basan. Ambas posturas intentan, antes bien, acomodar a la fuerza, a dichos principios lo que ha ocurrido en los últimos años. La primera posición es aquella que responde con un "no" a la sugerencia de una necesaria relación entre totalitarismo político y

control estatal económico. Una coordinación entre democracia política y socialismo (si bien con rostro humano, según la fórmula de Dubček en la Primavera de Praga de 1968) sería para este punto de vista, en consecuencia, perfectamente posible. La segunda posición afirma radicalmente que la estatización económica y la democracia política se excluyen por definición. Este punto de vista está siendo hoy principalmente defendido desde las esferas de poder del mundo occidental con la arrogancia y el triunfalismo que les ha brindado lo que ellas han interpretado como "victoria" en la guerra fría; con lo cual se ha olvidado, por supuesto, que algo como la llamada guerra fría ni se gana ni se pierde sino que se acaba, por que ésta consistió fundamentalmente en un estado de paz armada y de tensión nuclear.

La primera postura, que se puede llamar socialista democrática, no es hoy en día tan dominante como la segunda porque por lo regular está siendo defendida por intelectuales y políticos de la escena marxista, quienes no saben cómo justificar que una a una vayan cayendo falseadas las profecías de Marx sobre la evolución histórica. En el Este de Europa se trata de la antigua oficialidad socialista que ha entrado a competir sin éxito, como se esperaba, con otros partidos, y en Occidente, de los ya de por sí poco influyentes partidos de izquierda. Con todo, dado que el mundo capitalista parece estar muy lejos de hallar una fórmula para resolver su permanente tendencia a la crisis, y la desigualdad social sigue siendo hoy en día la fuente de donde la ideología de izquierda saca la justificación moral para agitar la panacea del cambio social radical y de la creación del nuevo orden del hombre nuevo, es de esperarse algo así como un reencauchamiento de la doctrina marxista. El fenómeno ya se está viendo. Algunos representantes del socialismo democrático occidental han señalado que no se trata de nada nuevo, ya que ellos venían pronunciándose desde hace tiempo por igual en contra del comunismo soviético y del orden capitalista dominante.

Hace unos meses sostenía en la televisión alemana el intelectual de izquierda Ernst Mandel (acérrimo crítico del stalinismo) que lo ocu

rrido en los países socialistas podía ser comparado con lo que le aconteció al cristianismo en la Edad Media: la institución de la Iglesia se sobrepasó en el ejercicio del poder y cometió desmanes que no pueden considerarse en sí mismos como consecuencia de la doctrina cristiana. Estos desmanes han de ser vistos, antes bien, como totalmente contrarios al espíritu moral originario de tal doctrina. El stalinismo soviético sería, de acuerdo con este símil, una aberración institucionalizada de la doctrina marxista original. Del mismo modo como no se puede decir que la Inquisición fuera algo esencialmente cristiano, así mismo sería bastante cuestionable, si no falso, afirmar que el Gulag fuera compatible con el espíritu del marxismo.

La tesis es harto conocida. El trotskismo viene insistiendo en ella desde hace años. El mismo Gorbachov, en una columna publicada en febrero de este año en el diario francés *Liberation*, califica el stalinismo de "herético" y sostiene que el socialismo no ha muerto sino que lo que colapsó en la Unión Soviética fue un sistema totalitario que desdeñó los derechos humanos, las necesidades fundamentales de los hombres y traicionó la esencia humanista del ideal socialista. Según Gorbachov, el ideal socialista vive todavía. Forma parte de él "la búsqueda de otros modelos, la necesidad de experimentar para hallar otros modos de vida". Muchas naciones en el mundo entero estarían a la busca de este nuevo modo de vida semejante al originariamente propuesto por la ideología socialista, y en el cual los principios de la democracia y la humanidad deben tener prioridad. "La verdad -dice el exlíder soviético- es que tanto en el este como en el oeste nos dirigimos hacia una nueva forma de la civilización. Sucede como si diversas fuerzas desde diferentes partes del mundo se dirigieran hacia una meta que se asemeja al ideal socialista".

Pese al timbre bien intencionado de este punto de vista socialista democrático, ha de reconocerse que éste es más problemático y difícil de aceptar de lo que en primera instancia parece. Ante todo debe llamarse la atención sobre el hecho de que los crímenes cometidos por la Iglesia Católica en la edad media y el Renaci-

miento no se debieron a una traición de los ideales cristianos, sino fundamentalmente a que se ejerció poder e impartió justicia en nombre de la verdad. No quiero decir con esto que la Inquisición no deba ser considerada como una aberración de los principios éticos que animan la doctrina cristiana. Lo que sostengo es que la aberración consiste en aferrarse dogmáticamente a unos ideales presuntamente iluminados por la única verdad posible y en proyectarlos sobre la acción ética y política. ¿Quién duda de que Torquemada actuó en lo fundamental de buena fe, es decir, convencido de que hacía lo mejor para los hombres? Si se está absolutamente convencido de la bondad de un ideal determinado o del carácter incuestionablemente verdadero de una doctrina y no se encuentra en los hombres un clima favorable para su aceptación, o incluso resistencia, es de esperarse que de allí surja algo desastroso que puede ir desde el compasivo desprecio de San Pablo hacia los griegos por no poder aceptar que hubiera un único Dios que predicaba el amor, hasta los crímenes de Torquemada. Entre uno y otro hay, ciertamente, una notable diferencia: el primero no poseía los medios políticos, es decir, el poder para llevar a los hombres por la fuerza a la verdad; el segundo sí. Pero en el fondo ambos comparten la misma aberración: el dogmatismo.

Cuenta una leyenda que en su lucha contra los valdenses en la edad media tardía, un militar inquisidor tenía sitiado un pueblo del sur de Francia. Al dar la orden de arrasarlo y exterminar a todos sus habitantes, uno de sus lugartenientes le sugirió: "Excelencia, sabemos de buena fuente que no todas las personas que habitan ese lugar son herejes". "No importa -respondió el salvador de almas-, matadlos a todos que Dios reconocerá a los suyos".

No es buen argumento sostener que siempre ha habido, desgraciadamente, casos de abuso del poder. No podemos decir a ciencia cierta cuáles son las recónditas razones por las cuales los hombres siempre han abusado del poder. Si bien no es posible, en consecuencia, afirmar que el específico caso de abuso de poder que fue la Inquisición emana de los principios del cristianismo, sí parece, en cambio,

muy plausible sostener que hay un lazo que une directa y consecuentemente el crimen político (y no sólo el basado en el abuso del poder) con la seguridad que brinda al detentador o pretendiente del poder, el mesianismo, el fundamentalismo, en fin, la posesión de la verdad.

Según esto, habría que responderle al trotskista que la caída del socialismo soviético no es la caída de algo brutal, ajeno por completo a las enseñanzas humanistas del gestor de la dudosa **cuarta internacional**, sino de algo sí brutal, pero cuya brutalidad puede ser reconocida como una sucesión directa y consecuente que va desde el momento en que Trotski dio la orden de asesinar al primer campesino **blanco**, o quizás un poco antes, hasta la intervención en Mjanistán, pasando por los horrendos genocidios de José Stalin. A Gorbachov, por su parte, habría que disuadirlo de seguir utilizando mal los términos metafóricos del símil entre doctrina socialista y cristianismo, pues él parece olvidar que no eran los herejes los que representaban la institución sino los que eran víctimas de ella. Si hubiera que decidir qué comportamiento es más herético en relación con la doctrina marxista, el de Gorbachov o el de Stalin, creo que no habría duda de que el veredicto caería sobre la cabeza del primero, quien en otro tiempo, no hace mucho, hubiera sido enviado a Siberia por revisionista.

Si la interpretación (y realización) stalinista de las ideas de Marx es la más correcta de todas o no, creo que es una discusión en el fondo irrelevante a la hora de someter a una crítica racional dos de los más costosos errores de la ideología marxista: primero, la idea de que la ideología es falsa conciencia, pero la interpretación de la historia marxista no es ella misma ideología en este sentido sino ciencia, socialismo científico. Segundo, la subvaloración y desprecio de los principios democráticos burgueses basado, justamente, en que estos principios son producto de una ideología que esconde la verdadera realidad. Estos, que no son los únicos ni quizás los peores errores del marxismo, bastan para señalar la conexión no fortuita entre la doctrina originaria y sus posteriores engendros.

En la base de la ideología del marxismo hay, en efecto, una suerte de esquizofrenia. La glorificación que hizo Marx de la ciencia natural de su época es tal vez una de las razones por las cuales muchos de sus complejos análisis de la sociedad industrial están revestidos de tanto rigor y por ende serán de interés para los historiadores de las ciencias sociales por mucho tiempo, independientemente, claro está, de su valor de verdad. Tal vez sea posible decir aun hoy en día que Marx era un genial economista. Como epistemólogo era en todo caso un desastre, pues nunca se le ocurrió preguntar por los criterios que lo asistían para llegar a la fulminante determinación de que ésta o la otra manera de pensar era ideológica (en el sentido de conciencia guiada por intereses subjetivos, de clase, por ejemplo) pero no la suya.

Es posible, en verdad, que haya sido justamente la glorificación de la ciencia natural de su época lo que lo autorizó tácitamente para no emprender la tarea de buscar los criterios mencionados. En ese sentido no sería justo echarle en cara a Marx un error que fue cometido por casi todos sus contemporáneos y que sólo hoy en día parece haberse establecido como error, a saber: la creencia en el carácter absoluto e inamovible de la ciencia natural.

Según esta creencia, la ciencia natural se debe establecer algún día como un corpus definitivo y debe describir el mundo tal como es en sí. Lo primero es irrealizable porque la ciencia no progresa acumulativamente (y si progresara acumulativamente, más difícil todavía, porque, ¿cómo saberlo todo si siempre se puede saber algo más?), y lo segundo inverificable, pues supone que hay que abandonar, por así decir, la esfera de la relación entre el que describe el mundo y el mundo descrito por él para poder observar cómo es éste **en sí**. En todo caso, algo sí ha de achacársele a la rudimentaria y equivocada epistemología marxista: pretender hacer ideología científica.

Creer que la descalificación moral de un sistema social y que la tarea transformadora de un partido político están fundadas en una descripción científica de la historia, que se siguen como consecuencia lógica de un tal estudio científico **inamovible**, es en el fondo incurrir en el

mismo error de Torquemada: actuar e impartir justicia en nombre de la verdad. Lo más cuestionable en el caso del marxismo es que se trató de una ideología que se jactó de haber hallado el mejor método para criticar ideologías: el descubrimiento de su carácter engañoso y subjetivo, y que dirige su andamiaje científico al análisis de la evolución histórica. En sí misma es ya difícil de aceptar una colisión de principios mayor, es decir, una ideología que no es ideolo

gía, sino ciencia, y un análisis de la historia impermeable a su curso. Pero en el caso del marxismo lo es menor aún porque no se trató de un proyecto meramente teórico sino de un evangelio dogmático de dimensiones políticas extremadamente ambiciosas. Puede aceptarse, ciertamente, que un "verdadero marxista" abomine los crímenes de Stalin, pero si él no está en condiciones de revisar el carácter

dogmático que haya la base de la formulación de una ideología científica de la que surge un proyecto de salvación de la humanidad, entonces tendrá que reconocer que no ha provisto a su sistema de creencias políticas de un método para evitar el terror y el asesinato. Su abominación no tiene más valor, en el mejor de los casos, que la de un rechazo de la violencia política basado en un sentimiento pero no fundado racionalmente.

El segundo costoso error del marxismo lo pagaron los regímenes socialistas de Europa oriental con su propia existencia. El marxismo descalificó por completo los valores de la sociedad burguesa. Entre ellos el que más descrédito mereció fue tal vez el del egoísmo e individualismo, pilar, esencia, de la sociedad de clases. Para la ideología socialista las tendencias egoístas e individualistas de los hombres no pueden ser extraídas de su base natural y biológica sino que son producto ideológico de los sistemas sociales fundados en la propiedad privada. Siendo una teoría materialista del hombre y la sociedad no está dotado el marxismo de un andamiaje teórico que le permita comprender las bases materialistas del egoísmo. Nada repudia más al marxismo que un intento de explicación biológico-naturalista de las tendencias humanas hacia la posesión. Esta explicación no es, sin embargo, rechazada por el mar

xismo por ser una explicación que, suponiendo estuviera autorizada por la ciencia natural, podría ser utilizada ideológicamente para justificar ontológicamente, por así decir, la necesidad de una sociedad de clases basada en la propiedad privada. Su rechazo se debe, más bien, al hecho de que ella es incompatible con el proyecto político comunista, que se guía por radicales ideales colectivizadores. Si fuera científicamente verificable que el hombre es un ser

egoísta por naturaleza, igual se opondría el marxismo a esta teoría, sin importarle que este nuevo hallazgo científico podría poner en cuestión toda la base científico-materialista de la teoría marxista. Contra la explicación naturalista del egoísmo el marxismo aludiría contra la explicación dialéctico-materialista de la historia, en cambio, no puede ser aplicado. Pero al marxismo nunca se le ocurriría que una teoría, cualquiera que sea, por muy científicamente verificable que sea, puede ser siempre puesta en cuestión y siempre puede ser remplazada por una mejor. A menos que se crea que la ciencia

natural puede exhibir sus resultados como si fueran objetos inamovibles de culto, concepto de ciencia que tenía el marxismo y que, como fue insinuado, ha sido bastante rebatido en nuestro siglo.

Así pues, el marxismo no estaría en condiciones de sacrificar su propio concepto de científicidad al cuestionar el alcance y carácter de una presunta explicación naturalista del egoísmo sino que buscaría desde el primer momento descalificar ideológicamente una tal explicación, sin arriesgarse a medir la flexibilidad de la frontera que separa ciencia e ideolo

gía o a aceptar el carácter conjetural de la ciencia natural, que también valdría para sus explicaciones y no sólo para las de sus enemi

gos. Aquí estamos de nuevo en el asunto anterior. Difícil es no moverse en círculo alrededor de este problema cuando de cuestionar la ideología socialista marxista se trata, dado que él la signó permanentemente: el primitivismo

epistemológico del marxismo y las desastrosas consecuencias de su férrea concepción política son dos caras de la misma moneda. No es casual que haya sido Karl Raimund Popper, uno

de los más importantes epistemólogos de este siglo, quien haya dado uno de los golpes más contundentes al edificio teórico marxista y a sus pretensiones de ciencia.

Independientemente de la mencionada deficiencia epistemológica del marxismo, es de notar que en su crítica de los valores burgueses, y especialmente del individualismo, la ideología socialista se tuvo que ver refutada por la crisis interna de las mismas sociedades comunistas. En pocos frentes fue tan lejos la ideología comunista como en el intento de abolir las tendencias egoístas de los hombres por medio de la imposición de modelos de vida colectivistas. El experimento comunista produjo en este campo verdaderas exageraciones, monstruosidades: la falta de consideración respecto de cualquier amago de iniciativa privada, la intromisión en la vida personal, la carencia de un espacio vital íntimo medianamente liberado de las normas impuestas, pero lo peor de todo, el carácter estancado, casi muerto, de su estructura económica y cultural. La represión de la libertad individual en nombre del más grande de los ideales humanos, el colectivismo, no produjo sino adormecimiento y esclerosis.

Cualquiera que sea la base del egoísmo e individualismo humanos, una cosa parece poder ser establecida con bastante seguridad: son el interés personal y la competencia los que dan dinámica y oxígeno a los procesos sociales. Kant, quien para los marxistas es uno de los grandes representantes de eso que ellos llaman ideología burguesa, lo resumió en una fórmula tan conocida como inteligente: "la insociable sociabilidad del hombre" es lo que para él constituye el motor de la cultura. Sin ella serían las naciones apacibles pueblos de pastores. Una situación tal vez menos acelerada que la que conoce la sociedad moderna, pero quién sabe si más feliz o más garantizadora de la supervivencia.

Una confirmación empírica de que el ánimo humano que impulsa la competencia no puede ser reprimido por medio de ideologemas colectivistas la dan los mismos antiguos países comunistas. El egoísmo floreció aberrado en una casta de privilegiados funcionarios del parti

do; la competitividad halló su válvula de escape en el deporte, único espacio cultural y social en el que era estimulada. ¿Por qué -de nuevo la pregunta- tantos años de adoctrinamiento comunista 1'10 pudieron contener un fenómeno de masas movido fundamentalmente por la

necesidad de respirar? No hace falta dar una respuesta taxativa; basta sumar observaciones. Un sistema político que requiere de un muro y un campo minado para evitar la evasión de sus ciudadanos, o que envía a sus líderes opositores al psiquiatra es un sistema que nació muerto. Lo que acontece en Europa

oriental y en la antigua Unión Soviética desde hace tres años no es más que una eutanasia natural. No es momento para celebraciones de cara a lo que se viene, pero sí para alegrarse de cara a lo que dejó de existir.

11. DEMOCRACIA SIN FUNDAMENT ALISMO

Hace pocas semanas los noticieros europeos difundieron un anuncio de Washington en el que los Estados Unidos exhortaban a los países de la Comunidad Económica Europea a apoyar a los numerosos científicos soviéticos involucrados en el programa nuclear de la expotencia militar para que éstos, seducidos por el dios dinero, no cayeran "en manos" de aquellos países del llamado tercer mundo interesados en incrementar sus arsenales, y reacios a cooperar con el nuevo orden mundial que, según Bush, ha debido surgir después de la asíllamada liberación de Kuwait. El anuncio era explícito en el sentido de que no se consideraba problemático en sí que los cerebros de la industria militar soviética siguieran contribuyendo al florecimiento de la próspera industria armamentista, sino que lo hicieran a favor de Saddam Hussein, o de Gadafi. En otras palabras, no es deseable que Hussein lance una bomba atómica, pero en cambio no es tan grave que lo haga, por ejemplo, el gobierno de Francia. Anuncios semejantes invaden diaria mente la prensa mundial y pasan generalmente inadvertidos ante la opinión, en parte porque las campañas norteamericanas de satanización son muy efectivas, y en parte por

que el público parece abrigar la confianza de que los gobiernos occidentales democráticos serían incapaces de emprender una agresión nuclear .

No hay duda de que, teóricamente, un gobierno que está dispuesto a someter sus acciones a la crítica de un partido de oposición y al control moral de la opinión pública inspira mucha más confianza que uno dispuesto a exterminar la oposición, y que, en ese sentido, no es nada halagüeña la idea de que un personaje como Hussein se halle en posesión de una bomba atómica. Sin embargo, uno de los aspectos más dramáticos de la historia contemporánea es que los países occidentales donde impera la democracia representativa, pero principalmente los Estados Unidos, están lejos de inspirar la confianza mencionada. Prueba de ello es, entre otras, la perversidad del anuncio en cuestión.

El absurdo y terrible forcejeo por el poder que fue la guerra fría creó en occidente una mentalidad belicista y ciega que no deja aún apreciar lo que significa para la humanidad dejar de vivir bajo la amenaza de una conflagración nuclear mundial. Esa mentalidad se puede apreciar en las proclamaciones de George Bush, cuya política exterior -al igual que la de su antecesor- es eminentemente militarista, o en las declaraciones de algunos ideólogos liberales de occidente que siguen frenética y primitivamente aferrados a la polaridad de la posguerra. Tal es el caso del ya mencionado y muy influyente filósofo Popper, quien en una reciente entrevista al semanario alemán **Der Spiegel** utiliza repetidas veces el pronombre personal "nosotros" para referirse a la "civilización occidental" y a los "estados democráticos". Estos, según él, tienen la misión de conservar la paz así sea haciendo la guerra contra los actuales regímenes totalitarios.

En este uso de la primera persona del plural se halla implícita la misma arrogancia eurocentrista que ha impedido desde siglos la integración entre la cultura colonial europea y aquellos pueblos ("ellos") que fueron sometidos, y en ocasiones exterminados, por ella. Además de desconocer Popper, con esa forma

soberana de hablar, que uno de los peligros que acechan a Europa hoy en día, y el cual es una potencial amenaza de la sociedad abierta, es el racismo, comete él un error tan o más imperdonable que éste.

En efecto, si una ventaja tenía la democracia occidental sobre los regímenes comunistas es que a este lado de la cortina de hierro no era necesario apelar al pronombre personal "nosotros" para defender una idea o una determinada conducta política. En occidente no había una sola línea política o una sola concepción del mundo sino muchas. Una discusión ideológica entre visitantes occidentales y estudiantes del bloque oriental en la RDA o en Checoslovaquia se caracterizaba anteriormente no sólo por el bajo nivel de estos últimos, sino sobre todo por el irritante uso que ellos hacían de la primera persona del plural. Mientras podía darse muy bien el caso que los visitantes occidentales representaran diferentes concepciones entre sí, el grupo de orientales cerraba filas en torno a poco reflexionados ideólogos, a esquemas conceptuales muy poco elaborados, perlas como: "Nosotros creemos, en cambio, que no es la conciencia la que determina el ser sino el ser el que determina la conciencia", o "Nuestra juventud, a diferencia de la vuestra, posee una sincera vocación anti-imperialista", etcétera.

No asiste a Popper ningún criterio racional para identificar por medio de la palabra "nosotros" una suerte de unidad de criterios provenientes del mundo civilizado. Tal unidad de criterios no existe. Un político o el cuadro intelectual de un determinado partido puede, y quizás debe identificarse con las tesis de su agrupación por medio de la expresión "nosotros", pero no un ideólogo racionalista y democrático cuando se refiere, justamente, a las bondades del pluralismo occidental. Eso es tan esquizofrénico como la pretensión marxista de una ideología absoluta, toda vez que lo que Popper engloba con la expresión mencionada no es el consenso básico que les da legitimidad a las sociedades democráticas sino una determinada y muy controvertida política de relaciones exteriores: el militarismo norteamericano.

Que George Bush se sirva de la abstracta panacea de la democracia y la libertad para emprender una cruzada contra regímenes despóticos tan agresivos como el de Hussein es algo a todas luces inaceptable, simple y llanamente porque es mentira. Para nadie es un secreto que muchos de los blancos de las actuales cruzadas norteamericanas, como Hussein y Noriega, son antiguos aliados de los Estados Unidos; que muchos de ellos, incluso, llegaron al poder y se mantuvieron en él gracias al apoyo norteamericano, y que los arsenales de muchos y muy agresivos regímenes dictatoriales, como Siria y Libia, han sido en buena parte provistos por la industria militar europea. Pero los políticos y los estrategas militares se tienen que ver obligados en ocasiones a mentir, como lo dictaminó genialmente Maquiavelo. El ideólogo, en el viejo sentido de la palabra, el filósofo, tiene, en cambio, el deber de denunciar la mentira. Por eso no se le puede perdonar que la multiplique o la difunda.

La ideología democrática, es decir, la ideología que defiende los principios del consenso básico según el cual pueden compartir el mismo espacio diferentes, y también contrarias estrategias de organización política y social, se enfrenta hoy en día al grave problema de que las acciones económicas y militares de una determinada manera de gobernar están siendo identificadas con ella misma. Esta identificación es altamente peligrosa, toda vez que está siendo llevada a cabo de forma fundamentalista por el partido republicano norteamericano, un partido que pese a haber perdido la credibilidad desde que Nixon acostumbró a la humanidad a sus engaños, se encuentra hoy en día muy fortalecido en los Estados Unidos debido a su triunfalismo y a su política exterior militarista.

Que un partido político pierda credibilidad no es grave en un sistema democrático, pues él se alimenta y vive de la alternación en el poder. Pero que la pérdida de credibilidad de un determinado partido arrastre consigo la credibilidad en el consenso básico que le brinda legitimidad a la democracia moderna es algo desastroso, es algo contra lo que deben estar prevenidos el intelectual y el político hoy qui

zados más que nunca, dado que se enseñorean en buena parte del mundo sistemas de creencias arbitrarios y cerrados, nacionalismos, teocracias, que se complacen en poner al mismo nivel su carencia de legitimidad con la de los principios democráticos básicos. A la sugerencia de Felipe González en el sentido de que Fidel Castro debería abrir la, posibilidad a un gobierno electo en Cuba, éste último respondió que él no veía que fuese tan grave el que su gobierno no requiriese de la legitimidad de las urnas, pues si tal cosa fuese necesaria habría que preguntarse también por el tipo de legitimación electoral que asiste al rey de España.

No quedó claro si Castro quería, con este comentario, relativizar cínicamente la legitimidad de la democracia española, o si se quejaba, más bien, de que su gobierno no estuviera provisto de la dignidad y la majestad que los tradicionalistas confieren a la monarquía. Yo no sabría decir cuál de ambas cosas es peor, o cuál habla más mal de él. Pero tampoco es muy importante decidirlo. Lo cierto es que Castro no sabe (ni puede saberlo, dada su falta de experiencia en estas lides) que no es el rey el que determina el carácter democrático del actual sistema político español sino otras instituciones, entre las cuales se cuenta el sufragio universal. Si a alguien, independientemente de la controvertida necesidad de mantener una monarquía, se le ocurriera argüir que la monarquía española es esencial al régimen democrático, definitoria de él, estaría automáticamente haciendo de un comentario tonto como el mencionado, una observación fina y justificada. Pero no creo que haya alguien con idea de lo que es una institución democrática que se haga responsable de un disparate semejante.

El principio democrático básico no es un principio que ha de ser defendido absoluta y monolíticamente, pues éste consiste en buscar formas de convivencia entre elementos relativos, entre relacionados, entre asociados. Más que de un principio que se funda absolutamente a sí mismo, se trata de la mejor manera encontrada por el hombre hasta ahora para coordinar y reglamentar la vida humana conforme a la única posible forma de existir: la vida en comunidad. Es como el lenguaje: no es necesario

tener que investigar los principios sobre los que se funda como medio de comunicación, para saber que se trata del medio consensual que hace posible la comunicación. La vida colectiva sin embargo, no puede ser ordenada y administrada de tal forma que descabece las fuerzas creadoras individuales. Al igual que con la lengua, no se le puede imponer a los individuos una única y determinada forma de hablar o escribir. Basta con que éstos respeten las reglas según las cuales se organiza el sistema consensual básico, para que puedan crear en adelante todo lo que quieran.

Lo único que no tolera un sistema consensual básico es el cuestionamiento de su principio interno de organización para alcanzar los fines que le dan razón de ser. Así, por ejemplo, si alguien quisiera poner en cuestión la base consensual de la comunicación que es el lenguaje, aludiendo estar en posesión de un más adecuado sistema de comunicación, pagaría, necesariamente, su insensatez con su propia incomunicación, a menos que resolviera someter su propuesta a las mínimas reglas del sistema básico consensual que la harían comunicable. Pero entonces esto supondría la aceptación de los principios básicos consensuales. Desde que Ludwig Wittgenstein demostró la imposibilidad de un lenguaje privado se podría perfectamente afirmar que cualquier hipótesis, según la cual se quiera hacer prevalecer arbitrariamente un elemento individual de un sistema de relaciones, como si se tratara de algo absoluto, es algo semejante a un escorpión que se muerde la cola. Era en el fondo lo que quería subrayar Voltaire cuando se auto proclamaba irónicamente como "fanático de la tolerancia": lo único que no puede tolerar una organización fundada en la tolerancia es la intolerancia. La posición intolerante pierde en sí misma su razón de ser en el sistema tolerante.

"La insociable sociabilidad del hombre"; la fórmula designa las dos fuerzas que deben mantener en equilibrio dinámico un sistema social. Por una parte la fuerza centrífuga que mueve al individuo a crear y a elevar la cabeza por encima de la multitud, y por otra la fuerza centrípeta que lo impulsa a buscar formas de relación con los otros que no atenten contra su

supervivencia. Todo sistema social es, en el fondo, un estado relativo de equilibrio entre estas dos fuerzas. De ahí que haya un mínimo de condiciones para conservar el equilibrio relativo de una situación social que tiene que ser conforme a un mutuo regulamiento de estos

dos principios. Cuando las condiciones mínimas que mantienen el sistema social en equilibrio no se cumplen, cuando los límites de tolerancia de la en ocasiones frágil estabilidad social son transgredidos, entonces sobreviene el colapso y el caos.

La predominancia forzada del principio de la sociabilidad sobre el de la insociabilidad conduce al estancamiento del sistema social. No hay, salvo casos muy excepcionales, motivaciones de la acción individual de orientación única y exclusivamente altruista. Una sociedad conformada por individuos como sor Tere

sa de Calcuta o Gandhi perecería por adormecimiento. No sería, por lo demás, posible, dado que en un mundo de sólo altruistas dejaría de tener razón de ser el altruismo.

La predominancia del principio de la insociabilidad sobre el de la sociabilidad conduciría a un no menor autodevoramiento del sistema social. Basta imaginarse, por ejemplo, un sistema social donde todos los funcionarios públicos hagan uso personal de las contribuciones económicas de los individuos que, por un prin

cipio de elemental racionalidad, deben ser reinvertidas en bienes de uso público, para que se aparezca a la imaginación un desastroso derrumbamiento del equilibrio comunitario. El egoísmo requiere, ciertamente, de un permanente control social. Ahora bien, si este control social no es acompañado por uno individual, las consecuencias serán también desastrosas para el equilibrio social porque a menor falta de mecanismos individuales de control del principio de la insociabilidad, mayor necesidad de reforzar las medidas de control provenientes del principio de sociabilidad, lo cual puede llevar, nuevamente, al desequi

librio.

No hay que ser sor Teresa de Calcuta para darse cuenta de que es necesario un principio de control individual sobre el egoísmo. El inte

rés personal hacia la supervivencia es, en el fondo, ese principio. Es decir, se trata de algo de origen egoísta pero egoísta moderado, es decir, altruista, pero altruista interesado.

Las actuales investigaciones sociobiológicas y etológicas están empeñadas en desenredar la maraña de la sociabilidad humana construida, por así decir, por estos dos principios. No es importante, en el presente contexto, tener claridad sobre cuál de los dos principios rige, biológicamente hablando, al otro. La metáfora del huevo y la gallina es suficiente para subrayar cuán acertada es la fórmula kantiana. Soy de la opinión de que la mejor, más viable y razonable ideología política es la que propugna por sistemas de organización comunitaria en lo que sea claro que tanto individual como institucionalmente ha de ejercerse un control para que ninguno de los principios mencionados predomine sobre el otro, pues un tal predominio lleva al sistema social a su autodevoramiento.

Evitar el autodevoramiento. Esa es en el fondo la mínima condición de racionalidad de la que está provista la ideología democrática. Ella defiende una determinada forma de conservación del consenso colectivo, la cual, con todas sus imperfecciones, ha podido ser establecida históricamente. Optimo fuera que esa forma de defensa del consenso básico dejara de tener los problemas de legitimación que a ella le plantean las ideologías que buscan la manera perfecta e ideal de convivencia humana para que el hombre, sobre la base del mencionado consenso, se ocupara de resolver problemas más apremiantes.

El hambre, la falta de democratización de la salud y la educación y el desequilibrio ambiental a los que está conduciendo la sociedad moderna son, por ejemplo, problemas apremiantes que podrían ser resueltos hoy en día técnica y administrativamente, sin necesidad de proponer una utopía que remplace las formas institucionales democráticas existentes y siempre susceptibles de ser mejoradas.

No hay un ideal socialista hacia el cual se dirija la actual civilización, como sostiene Gor

bachov en el artículo arriba mencionado. En ese punto sigue cometiendo el ex líder socialista democrático el mismo error del marxismo al creer que a la historia humana, determinada indefectiblemente por la mortal lucha de clases, la anima en última instancia el efluvio teleológico del ideal de un mundo comunitario perfecto. La subsistencia de un sistema social está determinada por su capacidad de mantener en un equilibrio dinámico las múltiples fuerzas centrífugas que lo conforman y la dirección centrípeta hacia la que deben orientarse dichas fuerzas.

Los sistemas democráticos modernos han alcanzado dicha estabilidad dinámica y relativa. Eso le ha costado al hombre duros, sufridos años de aprendizaje. Creer que se pueden borrar de un plumazo dichas experiencias para empezar de nuevo es otro de los grandes errores de la ideología mesiánica del cambio social radical. Ahora bien, este error también lo podrían estar cometiendo los partidarios del experimento económico neoliberal si se olvida que el entusiasmo por los totalitarismos en los años treinta estuvo en Europa íntimamente ligado a las catastróficas condiciones de desequilibrio a las que llevaron las fuerzas desbocadas, es decir, no controladas social y estatalmente, de la economía de mercado.

Pero un determinado experimento económico, puesto en marcha gracias a la existencia de un determinado esquema político, no es identificable, por suerte, con la base consensual que le dio legitimidad temporal a ese esquema político y que se la puede volver a quitar en cualquier momento. Sólo que los experimentos políticos y económicos que fracasan son cada día más costosos porque el hombre se ha multiplicado sobremanera y con él sus necesidades y problemas, pero sobre todo se han multiplicado, se han tecnificado altamente los medios con los cuales se podría sacar el sistema social y la estabilidad mundial de su siempre relativa situación de equilibrio.

¿Es quizá legítimo que la ideología insista en ser la más autorizada para defender los principios del consenso básico que hace posible la dinámica y el bienestar sociales haciendo caso

omiso de fenómenos tan determinantes en la vida política como la búsqueda, la sorda búsqueda del poder? Aquí se podría criticar, ciertamente, al ideólogo democrático por ingenuo. Yo no veo, sin embargo, que una ideología que defiende como única forma posible de evolución social la guerra civil sea menos ingenua que una que vela por el establecimiento de situaciones de equilibrio.

Cuando el humanista Albert Einstein invitó a Freud a formar parte del grupo de intelectuales que deberían promover acciones internacionales contra el nazismo y a favor de la paz mundial, recibió como respuesta negativa una suerte de documento titulado "¿Por qué la guerra?", en el que el fundador del psicoanálisis defendía, poco más o menos, la tesis de que la guerra es una "necesidad biológica del hombre". No veo, francamente, que una tesis semejante sea menos ingenua que los intentos pacifistas de Einstein. Muchos intelectuales europeos se pronunciaron al comienzo de los años ochenta a favor del armamentismo como única forma de controlar las pretensiones imperialistas de la Unión Soviética. No veo que fuesen menos ingenuos que los miles de ciudadanos que se manifestaban en la misma época

en contra del emplazamiento de misiles. Si hay una diferencia entre ambas posiciones no es la que hace referencia a la ingenuidad o no

ingenuidad sino al ostensible hecho de que los últimos terminaron teniendo la razón; pues no fue la política de tensión nuclear del oeste sino la de distensión del este la que puso fin a la amenaza de una guerra atómica en Europa. Popper está a favor de la cruzada militarista contra el fundamentalismo árabe. ¿Es menos ingenuo esto que una política de distensión con esos países? Yo no lo creo.

En lugar de ofrecer recomendaciones estratégico-militares, o de renunciar con nihilismo a tomar una posición política, creo que el intelectual tiene la función de criticar y de crear ideologías. En ese orden de ideas ha sido defendida en este papel la ideología democrática como única base legítima para garantizar la existencia de un consenso comunitario estable. Y esto sin desconocer que al intelectual le pasa lo que, según Hegel, le pasa a la filosofía: que, como el ave de Minerva, siempre alza el vuelo al atardecer.

Puesto que ese atardecer puede ser el de la humanidad misma, me parece todo lo contrario a ingenuo el punto de vista ideológico que defiende la racionalidad y legitimidad de la democracia en contra de las políticas militaristas que están incendiando *el* mundo en su nombre. Así éstas vayan más rápido que la reflexión.

LA ONU y EL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR: 1990-1992

Raúl Benítez Manaut*

Cuatro elementos fueron decisivos para que se pudiera plantear en el caso salvadoreño la mediación de la ONU a principios de 1990 y, a través de ésta, se diera el proceso de negociaciones que puso fin a la guerra civil en El Salvador:

1. La percepción por parte de los actores militares del conflicto, de que éste había pasado a un nivel superior de enfrentamiento y de que la guerra se encontraba empatada militarmente. Los actores militares son tres: la Fuerza Armada de El Salvador, F AES, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, y Estados Unidos, país que, a través de la asesoría militar, política y económica al ejército y gobierno salvadoreño, se responsabilizó desde mediados de los años ochenta de la dirección estratégica de la guerra a través del U.S. Military Group de la embajada de Estados Unidos.
2. La presión interna tanto del conjunto de la sociedad civil, donde el elemento cansancio de la guerra se observaba en todos los grupos políticos y sociales, como de grupos de presión (el más importante de las cuales era la Iglesia Católica). Esta presión provenía tanto de los sectores simpatizantes del FMLN (sindicatos, agrupaciones estudiantiles, etc.), como de los cercanos al partido de extrema derecha en el gobierno, ARENA, después de la ofensiva militar de noviembre de 1989 lanzada por

el FMLN sobre San Salvador, y la defensa de las posiciones militares y estratégicas por parte de la Fuerza Armada, así como de las acciones de represión indiscriminada utilizadas por ésta, la más importante de las cuales fue el asesinato de los sacerdotes jesuitas (el 16 de noviembre de 1989) y el bombardeo de los barrios periféricos de San Salvador donde la guerrilla había logrado fijar posiciones militares.

3. La presión internacional, incrementada por dos elementos: las repercusiones geopolíticas del conflicto, dado que el aumento de las acciones militares tuvo importantes consecuencias en el entorno geopolítico inmediato de El Salvador, y el fin de la tensión Este-Oeste y la consideración estratégica de que los conflictos regionales debían ser resueltos. En este aspecto, la preocupación de países influyentes de América Latina, como México, Venezuela y Colombia, se fortalece y estos países presionan a las partes para que busquen una solución negociada.
4. El fin de la posibilidad de continuar las conversaciones de paz sólo con una mediación interna. El asesinato de los sacerdotes jesuitas agotó la posibilidad de mediación de la Iglesia Católica, que había sido la intermediaria, entre 1984 y 1989, entre el gobierno y la guerrilla. Por ello era necesario que una tercera parte, ajena al

Sociólogo, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esto lo estudiamos en detalle en Raúl Benítez Manaut "Guerra civil en El Salvador y esfuerzos para alcanzar la paz", en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 28, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, otoño de 1990.

conflicto y respaldada por la comunidad internacional, sustituyera a la Iglesia Católica.

I. EMPATE MILITAR

Un estudio publicado en 1989 (antes de la ofensiva guerrillera de ese mismo año) por el Congressional Research Service de Estados Unidos señala que:

En este momento, tras ocho años de conflicto civil en El Salvador, parece ser que se llegó a un punto muerto: ninguna de las partes ha dado signos de ser capaz de derrotar al otro militarmente o de mostrar alternativas que conduzcan al fin de la guerra. La mayor parte de los observadores consideran que excepto que se dé un cambio inesperado en las circunstancias que provocan o mantienen la guerra, tales como una drástica reducción de la ayuda militar de Estados Unidos o un inesperado mejoramiento de la situación política o económica, las dos partes en la guerra parecen ser capaces de continuar la lucha al ritmo actual de forma indefinida².

La guerra civil salvadoreña es el esfuerzo militar de contrainsurgencia más importante de Estados Unidos después de la guerra de Vietnam, y al cual Estados Unidos dedicó recursos económicos por 6 billones de dólares. Un estudio preparado para el Departamento de Defensa señala que los objetivos estratégicos de Estados Unidos (derrotar a la guerrilla) no se alcanzaron, pero se logró evitar la posibilidad de que ésta obtuviera el poder:

Estados Unidos ha hecho una inversión enorme en El Salvador. Este conflicto ha sido el más costoso esfuerzo para salvar a un aliado de la

insurgencia desde Vietnam. El Salvador ha recibido por lo menos 4.5 billones de dólares (4.500 millones de dólares), de los cuales un billón ha sido para ayuda militar. A esto le agregamos 850 millones de dólares para créditos que difícilmente se pagarán y gastos de operación de la CIA que sobrepasen los 500 millones de dólares; tenemos un total de 6 billones de dólares. Sólo cinco países reciben más ayuda por año que El Salvador, una nación de 5.3 millones de personas. A pesar de esta gran ayuda, el caso prueba (test-case) de El Salvador no ha cumplido con lo pronosticado por los estrategias americanos.

11 LA OFENSIVA GUERRILLERA Y EL ESTADO DE SITIO

La ofensiva guerrillera iniciada el 11 de noviembre de 1989, por vez primera desde cuando estalló la guerra civil en 1981, traslada a la capital los combates entre fuerzas regulares del FMLN y el ejército, y afecta por vez primera a los sectores medios y altos de la sociedad (en la capital del país las acciones militares

del FMLN se circunscribían a ataques comando como carro-bombas, atentados a energía eléctrica, etc., y el ejército actuaba con retenes militares e inspección, controlando la misma). Las víctimas, según Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social), fueron 4.499, entre combatientes y población civil, tomando en cuenta muertos, heridos y gente que se quedó sin casa por los

bombardeos⁵. Los daños económicos fueron de 597 millones de colones (80 millones de dólares, aproximadamente). Fusades indica que las bajas del ejército fueron de 465 muertos y

1.365 heridos⁶. Según el FMLN, éste reconoce

² Congressional Research Service, Foreign Mfairs and N ational Defense Division, El Salvador, 1979-1989: A Briefing Book on U.S. Aid and the Situation in El Salvador, Washington, abril 28, 1989, p. 101.

³ Benjamin C. Schwarz, American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador. The Frustrations of Reform and the Illusions of Nation Building, Rand Corporation, Santa Mónica, 1991, p. 2. Documento preparado para el Subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos.

⁴ Para un análisis de la misma, véase William M. LeoGrande "Mter the Battle of San Salvador", World Policy Journal, Vol.

⁵ VII, No. 2, primavera de 1990.

⁶ Ministerio de Planificación, "Encuesta de viviendas dañadas por ofensiva del FMLN", San Salvador, noviembre de 1989. Informe citado en Proceso, Año 10, No. 415, San Salvador, enero 31, 1990. Este informe menciona que las viviendas dañadas durante la ofensiva fueron 6.049, en los barrios de Soyapango, Mexicanos, Ciudad Delgado, San Salvador, Cuscatancingo y

⁶ Apopa.

/Fusades, Boletín Económico y Social, No. 49, San Salvador, enero de 1990.

que sufrió 401 muertos y que le causó a la Fuerza Armada 465 muertos y 1,395 heridos⁷, Durante la ofensiva guerrillera el ejército realizó una de las acciones más repudiables de la guerra, El día 16 de noviembre de 1989 asesinó a 6 sacerdotes jesuitas, su cocinera y la hija de ésta⁸, Es importante mencionar este acontecimiento, pues es quizás el hecho que más influyó durante 1990 y 1991 para transformar la política de Estados Unidos hacia El Salvador.

Durante la ofensiva guerrillera, el ejército decretó un estado de sitio y mostró un endurecimiento tanto de su postura militar como de la posición política, ante lo que consideró la amenaza más grande del FMLN desde que se había iniciado el conflicto, endurecimiento sintetizado en la frase expresada en enero de 1990 por el coronel Alfredo Benavides en sus primeras declaraciones al ser señalado responsable del asesinato de los jesuitas: "Una situación donde, o son ellos (FMLN) o somos nosotros (FAES-Fuerza Armada de El Salvador)"⁹, siendo los jesuitas, para este oficial del ejército, "los cabecillas intelectuales de los delincuentes terroristas.

Estos acontecimientos fueron causa de cambios en la cúpula militar y mandos intermedios en el ejército a principios de 1990. El más importante de ellos fue el del jefe de la Fuerza Aérea, Rafael Bustillo, quien es removido para cumplir tareas de agregado en el exterior, Bustillo, responsable de los bombardeos a los barrios periféricos de San Salvador, declaró "se debía aniquilar a toda costa al FMLN", y cuando supo de su traslado, acusó al presidente Cristiani de "no emplear toda la fuerza para

El ejército salvadoreño, durante los primeros meses de 1990, hace evidente dos posiciones en su interior: 1) los que afirman que la ofensiva guerrillera, al lanzarse sobre la capital, era estratégica y su resultado registra un saldo negativo para el FMLN, además de que éste se debilitaría aún más con el fracaso electoral de los sandinistas¹², y 2) una posición más moderada, cercana al presidente Cristiani, que intenta asimilar el nuevo clima de distensión en el mundo y que apoya al presidente en las conversaciones iniciadas en abril de 1990 en Ginebra. Esta segunda posición sería la responsable de un despliegue de prensa poco común aparecido en los principales diarios salvadoreños a fines de marzo:

En la última década del siglo XX y trazando el perfil del siglo XXI, se viven en el mundo actual momentos de cambio, de reestructuración, de rescate de los mejores valores de la humanidad y de adopción de democracias pluralistas y funcionales, dejando para la historia los regímenes dictatoriales, la exaltación de las pasiones y aquellas corrientes ideológicas y políticas autoritarias que han menospreciado la naturaleza

El clima de violencia y tensión generado después de la ofensiva del FMLN del 11 de noviembre de 1989, el asesinato de los jesuitas, la implantación del estado de sitio y el asesinato de Héctor Oquellí en enero de 1990 en Guatemala (líder opositor socialdemócrata)¹⁴, comienza a modificarse en marzo de 1990, con el levantamiento del estado de sitio y el anuncio de que las dos partes, el gobierno y el FMLN, aceptan la mediación de las Naciones Unidas.

¹ FMLN, "23 días de campaña militar (11 de noviembre a 4 de diciembre)", Boletín de prensa del FMLN, diciembre de 1989.

Varios, Noviembre de 1989: El asesinato de los jesuitas en El Salvador, Testimonios y reflexiones, Universidad

⁷ Iberoamericana, México, 1990.

⁸ CINAS, El Salvador, Boletín de análisis e información, No. 2, San Salvador, marzo-abril de 1990, p. 12.

⁹ Proceso, Año 10, No. 414, enero 24 de 1990, p. 4.

¹⁰ CINAS, op. cit., p. 12.

¹¹ Declaración del coronel Mauricio Vargas, en El Diario de Hoy, San Salvador, 1 de marzo de 1990, p. 1.

¹² Mensaje de la Fuerza Armada al pueblo salvadoreño", en La Prensa Gráfica, San Salvador, 30 de marzo de 1990.

¹³ Informe elaborado por el profesor Tom Farer, director del programa de derecho y relaciones internacionales de la Universidad

¹⁴ Americana en Washington D.C., conjuntamente con el profesor Robert K. Goldman" (Ref. Asesinato de Héctor Oquellí y Gilda Flores). Anexo I. CINAS. en El Salvador. Boletín de análisis e información No. 4. San Salvador. agosto-septiembre de

III. LA MEDIACIÓN DE LA ONU¹⁵

Entre el gobierno y el FMLN en varias ocasiones hubo contactos. En 1984 el entonces presidente Duarte se reúne dos veces con el FMLN. En 1987, después de la firma del documento regional de paz Esquipulas II se da otra reunión¹⁶. Con el cambio de gobierno entre julio y octubre de 1989, Cristiani conforma una comisión negociadora y tiene varias reuniones con el FMLN que no condujeron a ningún resultado positivo por dos razones. La primera es que, a la par de las conversaciones entre las partes, hubo un incremento muy notable de la represión política y de la violación de los derechos humanos; la segunda es que la comisión gubernamental no negoció, sino que solicitó al

FMLN su rendición y entrega de armas sin ninguna concesión. Por ello el FMLN lanzó la ofensiva de noviembre.

Entre enero y abril de 1990, no obstante el clima de tensión existente por el estado de sitio, hay varios indicios positivos que abren la posibilidad de la mediación de la ONU. El 11 de enero el FMLN hace una propuesta de diálogo y negociación, que es bien recibida en la ONU y en el Departamento de Estado, observándose un cambio importante en la actitud de Estados Unidos. El 29 de enero el presidente Cristiani viaja a Nueva York para reunirse con el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar. El jefe del Comando Sur, Maxwell Thurman declaró el 8 de febrero que "es imposible derrotar a corto plazo al FMLN", dando a entender que había que negociar como alternativa¹⁷. Igualmente, la presión de la opinión pública norteamericana es muy elevada por el asesinato de los jesuitas¹⁸. Del 5 al 7

de marzo el enviado del Secretario General, Alvaro de Soto, viaja a San Salvador. Por su parte, el 13 de marzo el FMLN anuncia la suspensión del sabotaje y acciones que afecten a la población civil (carro-bombas, ataques a comercios, etc.)¹⁹. Todos estos elementos abrieron un clima político y diplomático propicio para el inicio de la mediación de la ONU.

El 4 de abril de 1990 se firma en Ginebra, Suiza, el Acuerdo de Ginebra, donde las dos partes aceptan la mediación de la ONU y acuerdan la continuación de las conversaciones-negociaciones en reuniones que tienen una periodicidad mensual prácticamente sin interrupciones²⁰. De esta forma la ONU sustituye a la Iglesia Católica, quien había sido la tercera parte de la guerra desde principios de los años ochenta. De este acuerdo se desprendió el proceso que tuvo su parte culminante el 16 de enero de 1992, con la firma de los Acuerdos de Chapultepec (lugar ubicado en la ciudad de México, donde se firmó el tratado de paz). La mediación de la ONU duró, en su primera fase, 21 meses. La segunda fase arranca el 16 de enero de 1992 con la firma del acuerdo final (Tratado de Chapultepec) y la implantación calendarizada del proceso de paz. Durante 1991, un elemento que contribuyó a la continuidad de las conversaciones fue la divulgación del Informe Moakley (Informe Provisional sobre El Salvador de la Comisión Especial), hecho que posteriormente, como veremos más adelante, fue crucial para que se detuviera parcialmente la asistencia del gobierno de Estados Unidos al de El Salvador.

Ricardo Córdova, "El Salvador: las negociaciones de paz bajo la mediación de las Naciones Unidas", en FLACSO-Friedrich Ebert Foundation, Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales, Guatemala, 1982.

Este proceso es estudiado detalladamente en Ricardo Córdova, "El Salvador: perspectivas de paz", en Ricardo Córdova y Raúl Benítez Manaut, La paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1989, CIIH-UNAM,

¹⁵ México, 1990.

¹⁶ Véase también Riordan Roett y Frank Smyth, Dialogue and Armed Conflict: Neogotiating the Civil War in El Salvador, FPI case studies, No. 12, The Johns Hopkins University, Washington D.C., 1991.

¹⁷ "U.S. General says Salvador cannot defeat the Guerrillas", en The New York Times, febrero 9, 1990.

¹⁸ Hay crecientes fricciones entre los asesores militares norteamericanos y el alto mando de la Fuerza Armada de El Salvador entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, pues se afirma que la información de que una unidad militar fue la responsable del asesinato de los jesuitas, provino del U.S. Military Group. *Ibíd.*, p. 10.

¹⁹ FMLN, "Comunicado del FMLN sobre la suspensión del sabotaje", 13 de marzo de 1990.

²⁰ "Acuerdos de Ginebra", en Proceso, No. 423, 4 de abril de 1990, p. 2.

negociación en la reunión celebrada en Caracas entre el 16 y el 21 de mayo de 1991. Los temas de la agenda de discusión son: a) Fuerza Armada, b) derechos humanos, c) sistema judicial, d) sistema electoral, e) reforma constitucional, f) problema económico y social, y g) verificación por las Naciones Unidas de estos acuerdos. Igualmente se establece que la agenda tiene dos fases: 1) cese de fuego, y 2) incorporación del FMLN a la vida civil²¹.

Del 19 al 25 de junio de 1990 se celebró la tercera reunión de diálogo en Oaxtepec, México, donde se discutió el tema de la Fuerza Armada, no lográndose ningún avance. Este tema es el que entorpece todo el proceso de negociación hasta fines de 1991. En San José de Costa Rica se celebró la cuarta reunión, del 20 al 26 de julio. En ésta se logra la firma del primer compromiso parcial del proceso de diálogo-negociación: el Acuerdo sobre Derechos Humanos. Lo importante es que se acepta la instalación de una misión de las Naciones Unidas (ONUSAL), la cual se instala un año después, para vigilar la observancia de los derechos humanos y denunciar las violaciones de los mismos. Un mes después, del 17 al 22 de agosto, se vuelven a reunir el FMLN y la representación del gobierno, y el FMLN endurece su posición: solicita la desaparición de la Fuerza Armada, elemento que entorpecerá momentáneamente las negociaciones. Se vuelven a reunir las partes en San José, del 13 al 18 de septiembre y en México, del 28 al 31 de octubre, no lográndose avances en ninguna de estas reuniones. Al respecto, se produce una tensión y parálisis de las discusiones, donde el FMLN sostiene la desmilitarización total de las fuerzas militares y de seguridad, y el gobierno se niega a la posibilidad de tocar este tema. Por otra parte, el FMLN lanza una ofensiva militar que se ini-

cia el 20 de noviembre de 1990, que justifica como medio para "acelerar las negociaciones", y menciona que su ejército cambia de nombre y se denomina Ejército Nacional para la Democracia, señalando que se instauran grados militares. El FMLN realizó este movimiento táctico a fin de incorporarse a la discusión sobre reformas a los dos ejércitos en igualdad de condiciones²². Esta ofensiva fue de menor dimensión que la de noviembre de 1989, pero fue importante ya que se emplean por primera vez misiles antiaéreos, lo que significa una escalada en el nivel de los combates²³. Estos misiles fueron proporcionados por el ejército sandinista, siendo devueltos al gobierno de Nicaragua en enero de 1991.

Por el ambiente de tensión que se generó con la nueva ofensiva rebelde, al realizarse la cumbre de presidentes de Centroamérica en Puntarenas, Costa Rica, el 17 de diciembre de 1990, se condena al FMLN, señalando los presidentes "Demandar, enérgicamente, al FMLN el cese de fuego inmediato y efectivo, que demuestre su voluntad política de alcanzar, al más corto plazo, acuerdos que permitan llegar a una paz firme y duradera en la

región. De esta forma se generó una dinámica doble: por un lado, en el campo de batalla se incrementa de forma notable el accionar militar de los dos ejércitos y hay numerosas condenas internacionales, principalmente al FMLN, y por otro, en la mesa de negociaciones el tema de la reforma de la Fuerza Armada y la disolución de los cuerpos de seguridad detiene la evolución de las mismas, aunque un hecho positivo es que nunca se interrumpen las conversaciones²⁵. Así, se celebran dos reuniones en México y una en Costa Rica, en enero y febrero de 1991²⁶. A finales de febrero se presenta un cambio de actitud en las posiciones del FMLN: pasa de sostener la total

The New York Times, mayo 22, 1990; "Agenda General del Proceso de Diálogo" y "Comunicado de la Comandancia General del FMLN", en Proceso, Año 10, No. 429, mayo 23 de 1990, pp. 14-16.

21 "Comunicado del FMLN", San Salvador, 16 de noviembre de 1990.

"Missiles Give Salvador Rebels a New Advantage", en The New York Times, 18 de diciembre de 1990.

22 "Declaración de Puntarenas sobre la situación de El Salvador", en Proceso, Año 11, No. 458, enero 9 de 1991.

23 Alvaro de Soto, "U.N. Negotiations Not Among Casualties of War in El Salvador", en The Wall Street Journal, 11 de enero

24 de 1991.

25 3 al 5 de enero y 10. y 2 de febrero de 1991 en México; 19 y 20 de febrero en Costa Rica.

desmilitarización, a afirmar que se puede negociar sólo una reducción de la Fuerza Armada²⁷. El proceso de diálogo-negociación se detiene momentáneamente por la realización de las elecciones para alcaldes municipales y la Asamblea Legislativa el 10 de marzo de 1991.

Un hecho muy importante es que el FMLN, en lo que va de la guerra, emprende un gesto positivo de no obstruir las campañas políticas, no realizar actos de sabotaje de las elecciones, celebrándose éstas en un clima de tranquilidad no conocido en el país.

Entre el 4 y el 27 de abril de 1991 se llevó a cabo la ronda de conversaciones más prolongada en lo que va de la guerra. Se celebraron en México, en el Hotel Paraíso Radisson. El objetivo fue discutir las reformas a la Constitución Política de 1983. Por el tiempo transcurrido, y por los actores participantes -participaron de forma activa representantes de todos los partidos políticos, agrupados en la llamada "interpartidaria", Y legisladores-, quizá con excepción de las conversaciones celebradas la víspera de la firma del Acta de Nueva York, en diciembre de 1991, esta ronda de negociación fue una de las más importantes. Se centró el tema en las reformas a la Constitución, ya que finalizaría en abril el trabajo de la Asamblea Legislativa, debido a que el artículo 248 de la Constitución menciona que cualquier reforma debe ser votada por una Asamblea Legislativa y ratificada por la siguiente. De lo contrario, la posibilidad de una negociación se hubiera prolongado hasta 1994, a menos que se violara la Constitución. En esta reunión se firmó el Acuerdo de México sobre Reformas Constitucionales, que menciona lo siguiente: 1) reformas a la Fuerza Armada,

- 2) creación de la Policía Nacional Civil, 3) disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia,
- 4) modificaciones al sistema judicial para que se respeten los derechos humanos,

5) modificación del sistema electoral, y 6) creación de una Comisión de la Verdad. Este texto de hecho es la base para el posterior Acuerdo de Nueva York y el Acta de Nueva York²⁸.

Las reacciones a los acuerdos de México fueron muy variadas. La extrema derecha y la Fuerza Armada se oponen tajantemente a modificaciones sustanciales a la Constitución que afecten sus privilegios. De esta manera, hay reacción a los acuerdos en el anterior del país que rechaza "ceder cuotas de poder" al FMLN, hecho que paralizó el avance de las conversaciones durante cinco meses.

Entre mayo y mediados de septiembre de 1991 se realizaron cuatro rondas de conversaciones: del 14 al 17 de mayo en México, del 25 de mayo al 2 de junio en Caracas, del 16 al 22 de junio en Querétaro, México, y del 9 al 11 de julio en México. Entre el 11 de julio y el 15 de septiembre se paraliza el proceso de diálogo-negociación y se incrementan las tensiones, peligrando la mediación de la ONU. En estas cuatro reuniones se produce un retroceso, a decir de ambas partes, debido a que no hay avance en lo que respecta a los temas de cese al fuego y la Fuerza Armada. En la reunión de Querétaro se incluyó el tema socioeconómico. Un frase que expresa claramente el círculo vicioso en que se encontraban encerradas las conversaciones fue transmitida por Alvaro de Soto: "Es difícil que el gobierno acepte realizar reformas en el tema de la Fuerza Armada que tanto interesa al FMLN, si no es en el marco de cese de fuego; como también es difícil pensar que el FMLN va a aceptar un acuerdo de cese de fuego si no hay una reforma de la Fuerza Armada²⁹. En este contexto de endurecimiento de las partes, Cristiani viaja a Washington el 11 de junio buscando el descongelamiento de la

²⁸ "U.N. Aide Assailed in Salvadoran Talks" en The New York Times, 10. de febrero de 1991; Larry Storrs, El Salvador:

Status of U.N. Mediated Government-Guerrilla Peace Talks, Congressional Research Service, The Library of Congress, CRS Report for Congress 91-304-F, Washington D.C., marzo 26, 1991.

²⁹ Proceso, Año 11, No. 471, mayo 1, 1991. *Ibíd.*, Año

12, No. 419, junio 26 de 1991, p. 6. *Ibíd.*, Año 12,

30 No. 477, junio 12 de 1991, p. 9.

No obstante este clima negativo de tensión en el interior del país y en la mesa de negociaciones, hay en estos meses acontecimientos positivos que favorecen la negociación. El 20 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU, 10 meses después de firmado el Acuerdo de Derechos Humanos de San José, decide instalar la Misión de Observadores en El Salvador (ONUSAL). Este hecho es relevante porque, por vez primera, la ONU se encarga de la vigilancia de los derechos humanos de un Estado miembro³¹. Por otro lado, a nivel regional y continental, se celebra una cumbre de presidentes de Centro América en San Salvador, del 15 al 17 de julio, donde asisten Carlos Andrés Pérez y Patricio Alwin, y durante la cual el FMLN suspendió sus acciones militares para favorecer el clima positivo para su realización. En esta reunión los presidentes de Centroamérica ofrecieron su respaldo a Cristiani. Después, los días 18 y 19 de julio, se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana de Presidentes de América Latina en Guadalajara, México. En ella el clima fue propicio para disminuir las tensiones. Tanto Cristiani como los COI³² landantes rebeldes se reunieron con el Secretario General de la ONU y con varios presidentes latinoamericanos. Cristiani en su discurso señaló: "El reto máximo es alcanzar una paz firme y duradera, que propicie el desarrollo pleno de la democracia"³².

El 26 de julio de 1991 se da la instalación de ONUSAL. Durante el mes de agosto, los funcionarios de ONUSAL, Iqbal Riza, Ignacio Bardín y Phillipe Texier se reúnen en México con comandantes del FMLN para que les faciliten el tránsito por zonas de presencia guerrillera y también porque ONUSAL desea contribuir para sacar de zonas de guerra a prisioneros y heridos³³. A pesar de lo ante-

rior, el secuestro por parte del FMLN de los terratenientes Gregorio Zelaya y Guillermo Sol el 1º de agosto incrementa las tensiones, por lo que el presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, asume la iniciativa a fines de mes y realiza una propuesta para descongelar las negociaciones, conocida como Declaración de Miraflores³⁴. Otro acontecimiento de singular relevancia es la aprobación, el 26 de agosto, por parte de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, de la modificación de los artículos 6, 25, 26, 28, 37 y 41 de la Constitución, estipulado en los Acuerdos de México, firmados en abril³⁵, decisión ratificada por el pleno de la Asamblea el 11 de septiembre, dando así el conjunto de los partidos políticos un respaldo muy significativo al proceso negociador³⁶. Estos elementos son los que fundamentalmente reactivan las conversaciones.

Del 16 al 25 de septiembre se reúnen en Nueva York las dos partes, y firman, el 25 de agosto el Acuerdo de Nueva York. Este es el tercer acuerdo parcial de relevancia. El Acuerdo de Nueva York es en sí un acuerdo de paz con el cual se puede avanzar en el proceso de distensión, como de hecho sucedió entre octubre y diciembre. En el acuerdo sólo quedan dos aspectos pendientes: el cese al fuego y la reforma de la Fuerza Armada. Contempla la creación de la Comisión Nacional para la Paz (COPAZ) integrada por representantes de todos los partidos políticos. Se menciona que es necesaria, a) la depuración y reducción de la Fuerza Armada sin fijar aún elementos concretos, b) cambios en la doctrina de la Fuerza Armada, eliminando la "doctrina de seguridad nacional", y c) cambios en su sistema educativo. En el tema económico social se menciona la profundización

"Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre ONUSAL", en *Ibíd.*, Año 12, No. 474, mayo 22 de 1991.

31 Alfredo Cristiani, "El Salvador. El heroísmo de soñar una vida mejor", Primera Cumbre Iberoamericana, Memoria, SRE, México, 1991, p. 47.

32 Proceso, Año 12, No. 484, agosto 21 de 1991, p. 8.

34 *Ibíd.*, Año 12, No. 485, agosto 28 de 1991, pp. 13-16.

35 *Ibíd.*, Año 12, No. 486, septiembre 4 de 1991, p. 8.

36 *Ibíd.*, Año 12, No. 487, septiembre 11 de 1991, p. 4.

de la reforma agraria, poniendo el límite de 245 Ha para la propiedad privada³⁷.

Entre octubre y diciembre el ambiente nacional está concentrado en el proceso de negociación. Se reanudan las conversaciones ahora con un nuevo propósito: preparar el documento final a ser firmado a fin de año en Nueva York. Al mismo tiempo la discusión se acelera por el tiempo límite de la mediación del secretario general: el 13 de diciembre de 1991, pues debe ceder el cargo a su sucesor. En México se celebra una reunión del 12 al 21 de octubre para continuar la discusión suscitada para la aplicación de los Acuerdos de Nueva York. Del 4 al 13 de noviembre se produce una nueva ronda que tiene como punto principal el cese al fuego. No se logra el acuerdo. Inmediatamente después de finalizada esta ronda, el 14 de noviembre el FMLN anuncia un cese al fuego unilateral que se hará vigente a partir del 16 de noviembre³⁸. En este cese de fuego unilateral el FMLN suspende todas las acciones militares ofensivas. Esta tregua es rechazada por el ejército; sin embargo generó reacciones positivas, pues el presidente Cristiani declaró que esa acción "podría ser el inicio de la paz" y el 21 de noviembre ordena frenar los ataques aéreos y de artillería³⁹.

Del 25 de noviembre al 11 de diciembre se celebra en San Miguel Allende, México, otra ronda de conversaciones, cuyo fin es delimitar la Agenda Comprimida del proceso negociador, como preparación de los documentos que se llevarían y discutirían en Nueva York con el Secretario General. Mientras tanto, en un importante comunicado conjunto, Estados Unidos y la Unión Soviética emiten un llamado al cese de fuego, y en el país hay

numerosas expresiones de la sociedad civil que emiten su opinión respecto del proceso de paz. El 8 de diciembre la derecha organiza la marcha Unidad Paz 91, que fue básicamente una manifestación contra el FMLN. Esta marcha fue organizada entre otras agrupaciones por el partido ARENA, y asistieron entre 50 y 150 mil personas⁴¹. Una semana después, el día 14, importantes sectores populares que respaldaban al FMLN organizaron también una marcha calculada aproximadamente en 60 mil personas⁴². De esta forma se observa cómo el proceso negociador concentra la atención de todo el país.

Del 16 al 31 de diciembre se celebró la última ronda de conversaciones. Uno de los elementos que sobresale es que se hacen públicas las discrepancias en el seno del gobierno salvadoreño. Los sectores duros como el vicepresidente Francisco Merino, expresaron su rechazo a las negociaciones⁴³. En medios no oficiales trasciende que hay una oposición del alto mando de la Fuerza Armada, y que este factor puede entorpecer el proceso final. Antes de reanudarse las conversaciones, un acontecimiento tensionó el ambiente, pues un avión de la ONU, en donde viajaban de Honduras a México dos comandantes del FMLN y dos militares de nacionalidad española, sufrió un posible atentado, pues le estalló uno de sus dos motores en pleno vuelo. Los comandantes rebeldes atribuyeron el hecho a militares salvadoreños que se encontraban en la pista de despegue⁴⁴. Al iniciar las conversaciones se produce el primer roce, pues el FMLN solicita la presencia de Cristiani, y éste se niega en un primer momento a asistir a Nueva York.

Los dos temas centrales que se discuten son la conformación de la Policía Nacional Civil

(PNC), que integraría a miembros de la insurgencia, y la depuración y el fin de la impunidad para la Fuerza Armada. Un elemento que le da fuerza a la negociación es la presencia personal de Pérez de Cuéllar, quien organiza tres mesas de trabajo: la mesa de cese de fuego, la de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil, y la de asuntos socioeconómicos. A la par, para que el proceso de negociaciones no se detenga, se intensifica la actividad de las representaciones diplomáticas en la ONU del Grupo de Amigos: España, México, Colombia y Venezuela.

Hacia los días 27 y 28 de diciembre las conversaciones parecían estancadas. Sin embargo, un factor nuevo se agrega a las negociaciones en su recta final: la aparición de Bernard Aronson, Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, acompañado de John Sullivan, su asistente; Peter Romero, responsable del Departamento de Estado para Centroamérica; William Walker, embajador de Estados Unidos en El Salvador; Thomas Pickering, embajador ante la ONU; y el coronel Mark Hamilton, jefe del U.S. Military

Group en El Salvador⁴⁵. Al decir de los embajadores del Grupo de Amigos, "la posición de Estados Unidos es extraordinariamente constructiva", pues Estados Unidos puso en la mesa un paquete de condiciones: reducción en 2/3 partes de los efectivos de la Fuerza Armada y 17% de la oficialidad del ejército, ofreciendo, en cambio, apoyo político y financiero para la reconstrucción del país, e incluso al partido ARENA, para la neutralización del FMLN en la escena política⁴⁶. De hecho el cambio de política de Estados Unidos fue el que decidió el momento final de la negociación. El presidente Cristiani, ante la posibilidad de reducción o suspensión de la asistencia militar, se vio obligado a transmitir al alto mando de la Fuerza Armada la necesidad de firmar el acuerdo. En este aspecto, de forma coyuntural y excepcional, coincidió la posición de Estados

Unidos con el FMLN en lo que respecta a la desmilitarización, hecho que fue la clave para lograr la firma⁴⁷. La firma del Acta de Nueva York el 31 de diciembre de 1991 no pone fin definitivo al proceso negociador, ya que la firma del documento completo se realiza el 16 de enero de 1992 en México (Tratados de Chapultepec). Con la firma de la paz de Chapultepec se pone fin a la guerra que se inició en enero de 1981 y cierra un ciclo en la historia de El Salvador. A partir de 1992 se desvanece el proceso militar y se pasa a un nuevo proceso político donde la ampliación de la legalidad constitucional para garantizar la democracia, la transformación de un Estado militarizado en uno civil donde prevalezca el equilibrio de poderes y se ponga fin a la preeminencia de la institución militar y la legislación de seguridad nacional, así como la participación del FMLN sólo como fuerza política, es lo que determinará si se consolida el proceso de paz.

IV. LOS ACUERDOS DE PAZ DE CHAPULTEPEC⁴⁸.

El primer objetivo de las Naciones Unidas en El Salvador, el cese al fuego, es el más importante logro inmediatamente después de firmada el Acta de Paz de Chapultepec. El cese al fuego no sólo es un triunfo del gobierno salvadoreño, la ONU y el FMLN, sino de todos los actores internacionales involucrados en el proceso de paz, como el Grupo de Países Amigos del Secretario General (México, España, Venezuela y Colombia), así como de los Estados Unidos. El 31 de enero de 1992 el ejército salvadoreño finalizó sus actividades militares y el FMLN ordenó a sus combatientes el empleo de sus armas sólo en caso de defensa⁴⁹. Este momento inicia el proceso de paz armada (10. de febrero-31 de octubre de 1992).

⁴⁵ "Entra en escena el patrocinador central de la guerra salvadoreña: EU", en Ibid., México, 30 de diciembre de 1991.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ "A New Year's Resolution", en Newsweek, enero 13 de 1992, p. 3. Gobierno de El Salvador-FMLN. "Acta de Nueva York", 31 de diciembre de 1991.

⁴⁸ "Acuerdo de Paz de Chapultepec", en Panorama Centroamericano, No. 37, INCEP, Guatemala, enero-febrero de 1992. "Las fuerzas armadas

⁴⁹ finalizan la campaña militar contra la agresión del comunismo", en Ibid., p. 132.

En el ámbito político este acontecimiento significa una transformación cualitativa de un proceso de transformación del Estado salvadoreño y sus estructuras, que modifican la llamada "democracia de baja intensidad", donde sólo participaban las fuerzas políticas de centro y derecha (aunque en 1989 había participado en las elecciones presidenciales la coalición de centro-izquierda Convergencia Democrática), en un sistema político democrático donde van a estar representados todos los actores políticos existentes en el país. Sólo con la acción política legal del FMLN se puede hablar de un sistema verdaderamente plural en El Salvador.

Como resultado de 11 años de guerra civil, el proceso de transnacionalización del país se dio en todos los niveles de la vida económica, social y política. El abasto de alimentos fue mantenido por la Agency For International Development (AID) del gobierno de los Estados Unidos (a través del PL-480 y del Fondo de Ayuda Económica)⁵⁰. Las necesidades de ambos ejércitos fueron respaldadas por fuerzas externas: el FMLN a través del apoyo de Cuba y Nicaragua, y el ejército gubernamental por Estados Unidos. En el caso del FMLN esto no lo subordinó de forma estratégica debido a que pudo sobrevivir con recursos de apoyo internos: su capacidad de sobrevivir en las zonas rurales, y, en menor medida, con el apoyo de sectores urbanos. El ejército salvadoreño pudo crecer por su total subordinación económica y estratégico-militar a Estados Unidos⁵¹. De hecho, Estados Unidos decidió apoyar el proceso de negociaciones hasta el momento final, entre septiembre y diciembre de 1991, ⁵².

En el ámbito político la transición a la democracia fue iniciada a principios de los años ochenta debido a una gran presión de Estados Unidos. El ejecutivo de ese país vio la necesidad de demostrar interna (a la Cámara de Representantes) e internacionalmente que se avanzaba en la democratización de El Salvador y en el respeto a los derechos humanos. Sólo así se podían aprobar las partidas financieras para un esfuerzo en la guerra.

La guerra civil salvadoreña también tuvo amplias repercusiones geopolíticas y provocó reacciones no sólo de países centroamericanos, sino también de México, Cuba, Venezuela y Colombia, que potencialmente se afectarían por la prolongación del conflicto. Esto explica la intensa actividad diplomática con el fin de parar la guerra. Las posibilidades de la mediación interna a través de la Iglesia Católica fueron canceladas después del asesinato de los jesuitas a fines de 1989. Así, las Naciones Unidas pudieron pasar a ser tercera parte, con capacidad de presión real al gobierno y al FMLN para que efectivamente se puedan cumplir los acuerdos después de la firma de la paz⁵⁴.

El primer objetivo del Acuerdo de Chapultepec se ha cumplido: el cese al fuego; el segundo, la desmovilización gradual del FMLN y la reducción cuantitativa y cualitativa de la Fuerza Armada se ha atrasado. Este segundo paso es más complejo, ya que a la par se debe dar la transición del FMLN a partido político -o partidos políticos- (tanto internamente, como en su legalización a través del proceso legislativo). A la par, las disposiciones de transformación del Estado salvadoreño, donde deben disolverse todas las estructuras relacionadas con el Estado de Seguridad Nacional

anteriormente vigentes, deben ser completadas para que aquél se transforme en un Estado basado en la ley y la democracia.

El Acuerdo de Paz de Chapultepec incluye otro tipo de reformas: las de carácter socioeconómico. Entre ellas sobresale la reforma agraria, y el cumplimiento de los decretos de distribución de tierras a los combatientes del FMLN y a importantes sectores campesinos afectados por el conflicto. La reforma agraria es una urgente necesidad, sobre todo si consideramos que los conflictos por las tierras en los años setenta fueron uno de los detonantes más importantes que hicieron estallar la guerra civil.

Un elemento clave en la consolidación del proceso de paz tiene que ver con el respeto a los derechos humanos para los combatientes y di-

rigentes del FMLN, así como para los activistas políticos que actúan en sindicatos, agrupaciones campesinas, estudiantiles, militantes políticos, etc. El respeto a los derechos humanos indicará la efectividad de la construcción de un nuevo estado de derecho, y señalará si efectivamente fueron desmantelados los grupos paramilitares, cuerpos de seguridad, y si se transforma el sistema de justicia. Este sin duda será un elemento clave para la consolidación del proceso de democratización.

Finalmente, es necesario tener presente que acompañando al cumplimiento de los acuerdos de paz también están las medidas para superar el problema de la desigualdad social y la extrema pobreza. Sólo con estas disposiciones se puede afirmar que concluyó definitivamente la guerra civil.

PODER Y MEDIOS

DE COMUNICACION:

¿UNA PUERTA GIRATORIA?

José Hernández y Ramón Jimeno

La relación entre prensa y política ha sido un tema de permanente y compleja controversia. Tanto en sociedades con órdenes políticos abiertos como en aquellas donde rigen modelos restrictivos, el papel de los medios de comunicación frente al poder rebasa el escueto formalismo de la noción de "libertad de prensa". El ejercicio de esa libertad es difícil de precisar en un campo dentro del cual alternan éticas profesionales y sociales con lealtades políticas, ambiciones individuales y la siempre poderosa seducción del acontecimiento como hecho periodístico esquivo a responsabilidades posteriores a su conformación como tal. Para tratar sobre tema tan importante Análisis Político ha invitado a José Hernández y Ramón Jimeno, dos profesionales del medio distinguidos por sus lúcidas opiniones al respecto.

Análisis Político: No hay desacuerdo sobre el importante papel desempeñado por los medios de comunicación en una sociedad que, como la colombiana, parece anclada en una crisis permanente. Sin embargo, ¿cómo precisar ese papel en términos de un aporte efectivo a la solución de los grandes problemas que aquejan al país?

José Hernández: Los medios de comunicación, de cara a sus redacciones, oscilan, me parece, entre tres actitudes: primero, considerar que su problema es únicamente registrar lo que pasa.

Esta pasividad se disfraza con un verbo cuya definición es tan ambigua como vasta: informar. Segundo, pensar que tomar posiciones implica situarse abiertamente en el campo de la política politiquera, y eso se entiende que es una labor eminentemente editorial. Tercero, creer que en caso de asumir posiciones, éstas

deben ser necesariamente de corte moralista. Un medio debe ser un foro pero no un oráculo. La prensa colombiana es prisionera de su propia historia. En su seno se sabe que ya no puede ser portavoz de partidos políticos -que no existen-, y con ansiedad busca, para promocionarlos, los valores del establecimiento. En ese sentido, la prensa se acostumbró a ser más vehículo de transmisión que centro de debates, iniciativas y propuestas. De ahí su malestar ante un establecimiento que ni es coherente ni encarna proyectos de gran envergadura para el país. La prensa aportará efectivamente a la solución de los problemas del país cuando resuelva cuestionar la falta de liderazgo del establecimiento, cuando entienda que trabajar para el statu quo es un programa tan arcaico como la existencia de la misma guerrilla, cuando decida ser más interlocutora de la sociedad que transmisora de los mensajes del poder.

La prensa no tiene, sobra anotar, vocación de gobernar. Pero en vez de registrarlo todo -lo cual no tiene sentido y es imposible-, puede ser un enorme motor para circunscribir y tratar los grandes problemas del país. La prensa sí debe ser líder y debe usar su poder de convocatoria para inducir, en bien de la comunidad, decisiones de tipo político. Pero no es su único papel. Debe conectar los procesos nacionales con los del mundo, pues la internacionalización

-no sólo de la economía- así lo requiere. En este sentido, es vital que un medio se convierta en glorieta de encuentro de todos aquellos campos (científico, cultural, industrial) que buscan aportar soluciones al país. ¿Es viable? Por supuesto, y el único peligro que el medio corre es incrementar su influencia en la nación.

Ramón Jimeno: Un aporte efectivo de los medios puede ser asumir el rol de instrumento para la confrontación civilizada, ciñéndose a principios éticos. Los medios deben facilitar su espacio para que las discusiones se den a través suyo y no a pesar suyo, porque por naturaleza, son un mecanismo de control preventivo. Su rol se cumple sólo cuando los medios advierten a tiempo los conflictos que se avecinan, los analizan, presentan sus orígenes y los posibles efectos, y lo hacen de manera independiente. Así contribuirían a que las crisis

evolucionen y tiendan a resolverse. Como andan a la zaga, los medios contribuyen a que las crisis desemboquen en confrontaciones violentas, o a validar falsas soluciones, o represarlas. Una contribución efectiva de los medios sería estimular la confrontación civilizada en vez de eludir el debate impidiendo conocer las causas de las crisis y, sobre todo, que surtan efectos. Si los medios continúan sujetos a la conveniencia política para eludir la realidad,

su contribución seguirá siendo negativa. Una sociedad que es incapaz de mirarse y aceptar se como es, es incapaz de transformarse. y los medios pueden contribuir si hacen de espejo para que la sociedad se reconozca. Por ejemplo, los medios deben hacer y dejar que los juicios de responsabilidades se hagan, en particular, sobre la gestión pública para que el

error se sancione con la exclusión del responsable en el cargo, en vez de premiarlo con el

"tapen-tapen". De esta manera no se corrige sino se perpetúa la incapacidad y la irresponsabilidad desde el Estado.

Análisis Político: Tratemos de ubicar las fronteras entre el periodismo y los poderes público y privado. En cuanto al poder público, se ha denunciado a los periodistas que se sirven de los medios como trampolín para hacer política; se ha dicho que las funciones de la política y la prensa no son solamente diferentes si

no incompatibles; se ha señalado que la puerta giratoria que permite a los periodistas pasar a la política y regresar de ella se convierte en un factor de pérdida de independencia. y en cuanto a los poderes privados, ¿qué decir del económico, por ejemplo, que impone autocensuras y ópticas preestablecidas?

José Herrlández: La actitud de la prensa ante los poderes privados debe ser la misma que ante los poderes públicos: distante e independiente. ¿Simple declaración de principio? No, mera lucidez. Es una constante con la que cualquier periodista, deseoso de hacer bien su oficio, debe trabajar. Por supuesto que éste es uno de los grandes retos para las empresas de prensa. Ellas pueden frenar o auspiciar la intervención

de los poderes privados -que en muchos casos son sus anunciante- en el proceso informativo. Pocos son los jóvenes periodistas que no han oído hablar de los favores que ciertos grupos económicos proponen a los periodistas, con éxito en muchos casos. ¿Cuántos congresos gremiales se cubrieron -no oso pensar que eso siga ocurriendo- gracias a la infraestructura suministrada por los mismos protagonistas? Y eso con el acuerdo tácito de los medios.

Hay un hecho objetivo que ha favorecido esa interacción perversa con los grupos económicos: la falta de profesionalización del periodismo. Mientras este oficio siga siendo de todos los que saben escribir de todo pero de nada en definitiva; mientras esa política invite a pagar pésimos salarios y a no crear un plan de carrera con formación permanente como uno de sus corolarios; mientras las empresas no establezcan barreras infranqueables entre periodismo e información comercial, el

periodista estará casi a merced de los grandes grupos económicos.

A esta situación de indecisión editorial y de falta de política se suma otra todavía peor: la toma directa de medios de comunicación por parte de algunos grupos económicos. En Colombia ésta es una situación relativamente nueva. Es una tendencia mundial que se va a incrementar y frente a la cual los periodistas no tenemos ni posición ni análisis. Algunas manifestaciones de periodistas atados a esos medios hacen temer que su papel esté siendo tergiversado. ¿Qué hacer ante un patrón que controla parte del sistema financiero, tiene de 800 a 1.000 empresas, pone ministros, paga campañas políticas, etc.? ¿Qué margen de maniobra queda para interpretar los intereses de la comunidad?

No hay que desesperar pero ya hay signos evidentes de que los industriales que piensan crear sus propios medios de comunicación quieren convertir a sus periodistas en ejecutivos de sus grupos y en relacionistas públicos. Los periodistas independientes van a tener cada vez mayores dificultades para sobrevivir en el mercado de la información, a menos que creen sus propios medios. Es otra de las grandes tendencias pues la microedición está favoreciendo, en Europa y Estados Unidos, la explosión de medios de comunicación con vocación comunitaria.

Ramón Jimeno: El periodismo es una forma de hacer política. Se ubica, sin embargo, en una instancia diferente de control privado sobre la ejecución pública y de control público frente a lo privado. En ambos casos, su arma es la información. Cuando se utiliza la información para ganar poder político o económico, el ejercicio del periodismo se sale de sus parámetros éticos. Por el contrario, cuando del ejercicio ético del periodismo se deriva una posición de credibilidad pública que se proyecta en lo político, el periodista está dentro de la ética de su oficio. Si es ético informando, es ético administrando, puede concluirse, aunque eso no garantice otra cualidad como administrador.

Usar el periodismo como trampolín político es más propio de la naturaleza humana que de la

naturaleza del periodismo. La independencia se pierde con el compromiso frente a una gestión o unos intereses. Es obvio. Se puede conservar en cambio la capacidad de análisis que sirve desde la tribuna periodística como difusor de experiencias. Jeane Kirkpatrick o Henry Kissinger escriben en muchos medios, como partes interesadas, y no por ello deja de ser importante su mensaje. Pero no pretenden brindar la información. Sólo la interpretan a la luz de sus trayectorias públicas o académicas.

Los problemas surgen más cuando se es dueño de medios, caso El Tiempo, y se pone un pie en el gobierno. Es decir, cuando se gobierna desde los medios y desde el Ejecutivo, una difícil simbiosis para la sociedad, pero sin duda rentable para la casa editorial y para el gobierno que goce de las simpatías de ese medio. Pero la compatibilidad periodismo-política radica en la capacidad de interpretar y de recoger quereres y razones que se pueden llevar de manera más eficiente ante el Estado o los poderes económicos~

En cuanto al asunto de los poderes privados, de nuevo es la carencia de ética lo que genera los problemas. No hay reglamentación posible frente a un poder económico que se resiste a aplicar criterios éticos. Es natural que un conglomerado como el de Santodomingo o el de Ardila Lulle traten de buscar el favor de los medios; inclusive de apropiárselos como negocio y como herramienta de poder. Lo que deberían evaluar es si no les convendría más a ellos, y a la sociedad en la que viven, tener medios independientes de sí mismos para que les digan lo que no pueden decirles sus empleados. Claro que igual, sin ser propietarios de medios, pueden pagarle sueldos a los periodistas de manera que eviten el control sobre sus actuaciones. O pueden presionar con el peso de la publicidad. Sólo la profunda convicción de la necesidad de respetar a los demás individuos y de permitir que los demás ejerzan sus libertades hará que los poderes económicos fomenten el libre ejercicio del periodismo. Así como no serían grandes empresarios si vendieran harina con colorante, como salsa de tomate, deberían convencerse de que pierden cuando

do venden mala información, sólo porque tienen los medios bajo su control.

Análisis Político: Hay otro tipo de autocensura: el que la prensa se impone acerca de ciertos pronunciamientos de los grupos al margen de la ley: guerrilla, narcotráfico, autodefensas, entre otros. Se supone que divulgar sus puntos de vista es potenciarlos ante la opinión pública. Sin embargo, para informar con veracidad, los medios de comunicación no pueden escamotearle al público una parte del problema.

José Hernández: Esa es una ambigüedad que los medios de comunicación viven de una manera muy aguda, pues cada día registran los hechos en los que esos grupos sociales están involucrados y les publican sus comunicaciones y algunas veces parte de sus versiones. Sin embargo, no se les entrevista, se evita el contacto personal con ellos, como si darles la palabra o volverlos temas de informes periodísticos volviera a la prensa cómplice de sus desafueros. Un razonamiento curioso y a la postre peligroso porque le quita a los medios de comunicación una de sus máximas virtudes potenciales: la de hacer investigación o la de proporcionar a los investigadores sociales materiales básicos confiables como insumos para sus análisis sobre la realidad nacional. Es como si la prensa debiera hablar de las consecuencias nefastas de los violentos sin tratar de identificar sus lógicas. Como si sólo debiera contar los hechos que producen sin tratar de entender lo que los origina. Entrevistar a esos señores no es abrirles una válvula para que justifiquen asesinatos, extorsiones, secuestros y tráfico de toda índole. Es un ejercicio democrático, pedagógico y transparente que hace la sociedad al mirarse integralmente con esos grupos en su seno. Es reconocerlos como un problema, confrontar sus puntos de vista y oírlos sin excusarlos. Es un encuentro con lógicas, a veces perversas, que es bueno que la sociedad enfrente. Es entender que para resolver los conflictos, la sociedad debe antes que todo verbalizarlos. Es creer en el efecto contundente de la palabra pues éste es el espacio de la prensa.

Ramón Jimeno: Los medios modernos no deben escamotearle al público ninguno de los puntos de vista de los protagonistas de los episodios. Cuando se creía que el terrorista usaba a los medios, se estaba en lo cierto, pero porque el periodismo no estaba en capacidad de darle la dimensión analítica al episodio, permitiendo que los hechos de sangre salpicaran al lector, al oyente o al televidente de manera directa. La sociedad, sin embargo, madura y de los primeros golpes aprendió y ya el impacto es otro. El actor pasivo del episodio -quien recibe el mensaje del medio-lo puede evaluar hoy mejor que ayer, y el periodista, más especializado y formado hoy que ayer, le puede ayudar a dimensionar el episodio más allá de la medición de los litros de sangre que corran. Creer que el público es un retrasado mental que no puede oír a los narcos, a las bandas anticomunistas, a las guerrillas, es desconocer la capacidad del ser humano para asimilar y entenderse a sí mismo. Si hay algo que puede reproducir y generar violencia en una sociedad como la nuestra donde todavía la lucha es por el acomodo de grupos nuevos y viejos, es la exclusión de los grupos del circuito informativo, porque de allí se deriva la existencia o no de los actores sociales en el imaginario colectivo del resto de ciudadanos, es decir, su reconocimiento como fuerza social. Al desconocerlo se le invita a usar la violencia para que entonces sí, y sólo así, los medios acudan a registrar su existencia y su poder. Y cuando se cree que los argumentos de los grupos marginados se potencian por aparecer en los medios, se crea de cierta manera la incapacidad o irracionalidad del público. Los argumentos tienen peso por sí mismos y no por los medios. La bomba que destruye un diario o el ataque contra un convoy militar tienen un peso argumental propio. La decisión de excluir esa información del circuito comunicativo se inscribe en el mundo de lo político por que está destinada a manipular la opinión en la medida que pretende sustraerle una pieza fundamental de información que los poderes sí conocen y que pesa en las decisiones que estén tomando. La censura en cualquiera de sus manifestaciones es el síntoma más claro de la inmadurez de la sociedad.

CONFESION DE PARTE*

Alfredo Molano**

Se me ha pedido presentar un ensayo sobre el método de las ciencias sociales y la realidad colombiana. Debo confesar de entrada que semejante tema me es inabordable y me parece arrogante pretender sentar tesis en una materia tan debatida y altisonante.

He consultado con el doctor Guillermo Hoyos la posibilidad de abordar la cuestión desde un ángulo muy personal: mi propia evolución. Quisiera explorar las formas como yo he interpretado el mundo que me fue dado vivir. Con esto no quiero ejemplificar ni quiero generalizar sino alinear. Hablar en plural o en infinitivo es en el fondo semejante, porque de todas maneras se habla de la persona pero se le adjudica un valor universal, abstracto.

Tengo una razón adicional, yo he profundizado una opción metodológica en ciencias sociales: la historia de vida. Quisiera intentar, con la venia de ustedes, hacer un trazo simple de la historia personal de mis formas de explicación social.

Cuando salí del bachillerato, en el año 1962, tuve que enfrentarme a la dramática decisión de por dónde coger. En la vida hay muy pocos momentos de decisión verdadera. Este es uno de ellos. Uno debe escoger, de verdad, un camino en una circunstancia muy desventajosa, porque precisamente en ese momento uno no sabe dónde está parado. Yo tenía una sola cosa clara: no podía estudiar algo que tuviera que ver con las matemáticas. Había sido un pési-

mo estudiante de aritmética y de álgebra. Me irritaba el pensamiento abstracto y formal. O mejor, para salirme de este problema diré que no tenía bases y como nunca las adquirí siempre quedé cojo de este lado.

Eran pues las ciencias sociales mi vocación. Yo pertenezco a una familia de abogados y las presiones de mi casa iban dirigidas en este sentido. Pero a mí no me convencían los claustros señoriales, los códigos y las reverencias. Era profundamente antirreligioso hasta en eso. Pero haciendo de tripas corazón me dejé inscribir en la Facultad de Derecho.. En secreto -casi clandestinamente-lo hice por mi lado en la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional. En el bachillerato tuve como profesor de filosofía a un jacobino radical, quien era también un santandereano liberal. Influyó mucho en mi decisión. Un día fui a la Universidad Nacional a ver el resultado de los exámenes de admisión; había pasado y no hubo más que hablar. Yo sabía más o menos qué era ser abogado, los había visto y sobre todo oído. No tenía ni idea qué era ser sociólogo, ni de qué se trataba lo que había escogido. Todavía no sé. Hay que reconocer que, por lo menos, lo social es esquivo. De todas maneras fue una decisión que me hizo sentir libre.

Sociología era en aquella época la locura de Camilo Torres y el optimismo de Orlando Fals. Había profesores muy serios y seguros como Juan Friede y Tomás Ducay, y un volcán llama

Ponencia presentada en la IX Convención Científica Nacional. Santafé de Bogotá, septiembre de 1992. Sociólogo, director de la Corporación Colombiana de Proyectos Sociales, CORPOS.

do Eduardo Umaña Luna. Camilo no cumplía, nunca iba a clase. Tenía mil compromisos. Influyó sobre nosotros por medio de sus amigos que eran todos, la facultad entera. Había logrado crear un ambiente suelto, alegre y sobre todo en franca rebelión contra el formalismo y el academicismo. Poco a poco esa rebeldía se fue tornando política.

La sociología era, valga decirlo, la panacea para todo mal. El mundo estaba como estaba porque no conocía las leyes de la sociedad. Creíamos firmemente que estudiarlas equivalía a resolver los problemas del país. Nos abalanzamos, con una febrilidad que no volvió a repetirse, sobre los textos científicos que en ese momento eran los que Fals había estudiado en la Universidad de Florida y Camilo en Lovaina. A decir verdad, si se exceptúa a Wright Mills, no eran muy profundos. Los profesores, llamémoslos humanistas, fueron más importantes en nuestra formación intelectual: el doctor Chucho Arango nos puso en contacto con la historia de Colombia, Darío Mesa con la filosofía y Umaña Luna abrió frente a nosotros, por primera vez, la Constitución de Colombia.

Pero yo diría que más que las materias mismas lo que nos cambió fue el espíritu de rebeldía permanente que vivíamos en la Facultad de Sociología durante aquellos años. La muerte de Camilo Torres en la guerrilla definió el futuro de muchos y nos empujó al carruaje de la revolución. Durante muchos años estuvimos fascinados por ese misterio tan seductor como evasivo. Nos dimos a la tarea de transformar el mundo para conocerlo. Nos incomodaba lo que habíamos heredado.

En mi caso personal, la revolución eran los amigos y la búsqueda de un puesto en el universo. La sociología comenzó a ser revaluada ante mis ojos por toda la liturgia incendiaria de la izquierda. Había algo de retaliatorio en todos nosotros contra un sujeto anacrónico que llamábamos Estado y que tenía la culpa de todo. Creo que la muerte de Camilo tuvo el efecto de hacerlos víctimas. Pero este mismo efecto comenzó a servir para señalarlos como subvertidores. En realidad no era cierto, pero el

estigma comenzó a tejemos una cárcel de donde creo no hemos podido del todo evadimos;

La Facultad de Sociología me dejó más, para ser justos. Reivindico de ella la puerta que me abrió hacia los barrios populares y las veredas rurales. El contacto que hice con el país en aquellas experiencias fue definitivo. Allí comencé a mirar por un rendija el país real que hoy vivimos. Era el final de la violencia de los años cincuenta, la emigración de los campesinos a las ciudades, la formación de los barrios de invasión. El país comenzaba a temblar. A la postre, no tuvo razón ni el reformismo del doctor Lleras Restrepo ni la revolución del Che. En política no salimos adelante, pero tanto la ilusión liberal como la ilusión socialista hicieron la época y nos hicieron a todos nosotros. La realidad misma inflamaba aquel lenguaje. Si bien no logramos ni reformar ni revolucionar el país, lo conocimos en el intento, lo que pone en duda, dicho sea de paso, la pertenencia del conocimiento como condición para la acción. Pero no volvamos atrás. Quizás la realidad no sea para conocerla ni cambiarla sino para vivirla.

Hice muchas cosas cuando salí de la universidad: trabajé en el Incora, fui profesor en la Universidad de Antioquia, estudié con Estanislao Zuleta y viajé por Europa. Una década que hoy veo más importante como formación intelectual que la anterior, que había sido -como queda claro- de formación emocional.

Fue una etapa volcada sobre los libros. La militancia de los días de la Facultad me había mostrado el dogmatismo de la izquierda y toda su ampulosa rigidez. Andaba malherido y cabizbajo. Los partidos de izquierda se me aparecían como iglesias cerradas en las que el despotismo suprimía la disidencia y la libertad de error. Los libros permitían calmar mi conciencia sin abandonar mis principios. Pero no fue sólo la militancia la que me llevó al escepticismo. Fue también la observación de la vida cotidiana de la gente. No sólo sus hechos sino sus afanes diarios, sus afectos, su bajeza. Todo eso me quemaba. Las doctrinas de las organizaciones daban sólo cuenta formal de la realidad de una vida que se podía palpar desde

cualquier esquina. De todas maneras la hora fue de letras.

La persona que más influyó en ese período fue Estanislao Zuleta. Todavía hoy me cuesta confesarlo. Él era un seductor que engullía ~omo un remolino- todo lo que se le acercaba. Si uno se salvaba era un sobreviviente. Zuleta me enseñó ante todo a leer. Era un gran lector, pero más que eso era un astuto lector. Leía lo que no estaba en el texto sino debajo y encima. No hacía lecturas literales sino de sentido y ese sentido era la crítica. Zuleta criticaba todo. Sometía cada palabra, cada frase, cada libro a un análisis riguroso y despiadado. Hoy recuerdo esa tarea con melancolía.

Leímos **El capital** de pasta a pasta. Pocos, lo sé, pueden decir eso. No una vez, muchas. Vivíamos leyéndolo porque **El capital** no es una obra económica, sino también política, sociológica, histórica y claro está, bien leída, literaria. Por esta vía Zuleta nos acercó a un Marx más humano ~on errores y con contradicciones- y más humanista. **El capital** era para él una totalidad, cuya validez era básicamente metodológica; un argumento contra el dogmatismo, contra todo el dogmatismo.

Por esa puerta entramos a un mundo maravilloso y peligroso: el psicoanálisis, la filosofía, la literatura, la pintura, la música. Digo peligroso porque Zuleta era un hombre apasionado.

Huyéndole a Zuleta paré en Francia. Me urgía un refugio donde pudiera leer sin compulsión, donde no tuviera la tentación de la acción política y donde no tuviera que trabajar para ganarme la vida. Una beca me dio la oportunidad de vivir a Colombia desde un contexto mundial. Relativizar al país fue una gran ayuda porque desde Europa cobró para mí mayor importancia y personalidad.

Ese clima de seguridad que me ofrecía París, 'llft., -JV~ "h "t3S'~;ru1i. ~s~;hi," 'nlu-JID.-. ~.5l.P~, ensayos para la universidad y textos para mí. Zuleta me había enseñado a pesar cada palabra. La escritura me había confirmado esa tesis. Escribir es sopesar. Escribí lo que podía escribir: trabajos teóricos. Recuerdo uno con

mucho cariño porque me costó mucho esfuerzo hacerlo: "Anotaciones acerca del papel de la política en la investigación social".

En esos días Orlando Fals Borda me había invitado a hacer una ponencia sobre investigación-acción, un tema que él dominaba y promovía. En buena hora, porque de allí salieron trabajos muy importantes tanto políticos como académicos. Orlando comenzó a forzar la contradicción entre teoría y práctica, lo que equivalía a oxigenar la primera y enriquecer la segunda. I...a investigación-acción quería ser, y lo fue en gran medida, una crítica al dogmatismo y una crítica al pragmatismo. Hasta ahí yo estaba completamente de acuerdo con Fals. Pero esa unidad teoría-práctica no podía avanzar sola sin más ni más, apoyándose -como se argüía- una sobre la otra. Yo pensaba, o mejor, intuía, que detrás de todo avance científico, de todo logro en ciencias sociales -y quizás en toda disciplina-.. había una motivación política. Me metí en ese berenjenal y para acabar de complicar el cuadro tomé como ejemplo a Marx, ni más ni menos, es decir, vida, obra y comentarios.

La tesis era la siguiente: el aporte más importante de Marx no era la teoría del valor, puesto que era un desarrollo de la escuela clásica; era la teoría de la plusvalía, es decir, la explicación -llamémosla así- científica de la explotación en la sociedad capitalista.

Ahora bien, agregaba yo, ese descubrimiento tenía como premisa una posición política crítica frente a la sociedad capitalista, posición que era más una postura, una actitud. Esa perspectiva iluminó el descubrimiento y la elaboración del concepto. El rompimiento epistemológico tenía una premisa política, crítica. Hasta ahí llegué. La tesis fue muy debatida en el simposio que Orlando Fals Borda organizó en Cartagena. Mi discurso era pesado, pero me dio la oportunidad de leer con un objetivo y de ~-crrulr ~ ~-Ult;I-c:t-l-V, UUilbi:llJov. ~L""V 'lU"" 'llay personas que requieren de una condición epistemológica especial: la coacción.

Para mí ese trabajo cancelaba de alguna manera el problema de la teoría y de la práctica.

La política, es decir la lucha por el poder, era la clave del conocimiento. Pretensiosa o no, era mi conclusión y durante un tiempo me sentí orgulloso de ella.

A pesar de todo, no progresé mucho en la academia francesa. Asistí a los cursos. Gocé a Pierre Vilar y me sedujo Bethelheim, pero no hubo en los dos años de trabajo un hecho memorable. Observé con cierta irritación la manera como los profesores hacían sus trabajos con base en los que los estudiantes les presentábamos. Había algo utilitarista que fastidiaba, pero muy poco que alegar porque estaban en su derecho.

De regreso al país, Guillermo Hoyos me invitó a un simposio sobre epistemología y política. Desempolvé el trabajo presentado en Cartagena. Confieso que la ponencia fue un recalentado, una nueva versión de lo que ya había escrito. Pero al final, sin entender cómo, agregué que quizás en el fondo la cuestión del conocimiento no era una cosa política sino ética, y -agregaba con recelo- estética. Fue una frase. Pero una frase que le puso punto final a mi búsqueda teórica como un ejercicio meramente intelectual. Mi descubrimiento no fue muy original pero fue muy oportuno, porque desde ese día dejé de entender la revolución como militancia.

Es posible que ese día haya viajado al Llano a comenzar mi tesis de grado para los franceses. Quería hacer, en concordancia con mi formación recién estrenada, un trabajo sobre la renta de la tierra en el arroz. El trabajo de campo, la relación con los campesinos, con los empresarios, con los camioneros, con las autoridades, es decir, con el país, me produjo una gran sorpresa: no cabía en el talego que yo había traído. Lo que echaba se salía por las rendijas. Resolví tirar el talego y trabajar con la gente. De la tesis, todo era inservible: el tema, la metodología, las técnicas, los conceptos. La gente real que habíamos entrevistado, o mejor con quien nos tocó conversar y oír, andaba de rebusque. Nada tenía de parecido con los obreros ingleses, ni con los campesinos franceses, ni con los alemanes. Era otro cuento: gente nacida de la violencia, luchando contra la selva,

huyendo del comerciante, que sin embargo sabía reír y gozar. No era fácil meterlos en un cuerpo conceptual, para fortuna de todos.

No obstante, el verdadero problema se me vino a presentar en el escritorio. Trabajaba en el Cinep. Resulta -lo he contado otras veces- que los colonos de la región del río Pato, en el Huila, habían sido bombardeados por el ejército y en respuesta habían resuelto organizar una marcha desde sus tierras hasta Neiva. El Cinep nos envió a Alejandro Reyes y a mí, a ver qué hacíamos. Sin mucho interés por parte del patrón, pero bueno, pensaría, por lo menos nos los quitamos de encima unas horas. Total, llegamos al estadio de Neiva donde estaban concentrados los colonos. Prendimos las grabadoras y registramos varios testimonios. Nos impresionaron mucho porque estábamos frente a una acción de las autoridades no sólo criminal sino estúpida. Eran testimonios simples que se sentían temblar bajo las bombas.

De vuelta a Bogotá el problema era sacarles la esencia para traducirla a un lenguaje intelectual. ¿Se podría pensar en una tarea más arbitraria y arrogante? ¿Por qué no hablarle a la inteligencia con el mismo lenguaje de los colonos? ¿Acaso no nos habían impresionado a nosotros, dos intelectuales? ¿No eran testimonios suficientemente fuertes y dicientes como para pensar en adocenarlos? ¿No eran reales? En fin, el cuestionamiento fue fuerte. Alejandro fue importantísimo en ese instante. De allí salió el primer relato que escribí, hilvanando testimonios e inspirado en uno que me sirvió como eje: el de una mujer excepcional por su sinceridad. Fue ella quien me enredó y obligó a hablar su lenguaje.

Salí de ese texto con la certeza de que por ahí era la cosa. Me desembaracé de los papeles de tesis, limpié el escritorio y escribí de chorro "Valentín Montenegro", un relato que recogía la historia que los colonos me habían contado sobre la fundación del Ariari. El ejercicio de escribir se me hizo de golpe agradable e intenso. Faltaba saber todavía si era útil. Poco a poco esta condición fue haciéndose clara: la gente llana entendía lo que yo escribía. Para ella leerse, adquirir una vida textual, era una ex

perencia extraña. Entendí que los relatos podían servir de espejo para que la gente se reconociera y sobre todo para que se interesara por ella misma. Esa era la prueba de pertinencia que yo buscaba.

Comprendí que la aceptación de los teXtos, mi aspiración más secreta, me satisfacía, no porque me justificaran sino porque por ahí el conocimiento encontraba objeto; cumplía con su razón de ser. Oír a la gente reírse de sí misma, discutir sus propios testimonios, volver a sufrir sus dolores, interrogarse, aceptarse, era el sentido vital que uno podía reclamarle al conocimiento. Ya no era la curiosidad de oírlos y de gozar su lenguaje y sus maneras particulares de entender el mundo, ahora era la gratísima sensación de que lo que uno había hecho era hospedado. El conocimiento es una especie de hijo pródigo que sólo encuentra suspiro cuando regresa a su fuente.

Mis amigos los intelectuales cumplieron sin embargo su papel. Sea la hora de reconocerlo. Primero con timidez y luego con desconfianza se acercaron a los personajes que salían de los relatos; los miraban con extrañeza como cuando se mira un lisiado, pero poco a poco fueron atenuándose las aristas, la sorpresa se transformó en saludo y al final en bienvenida. Este fue un segundo reconocimiento. Me dio seguridad en lo que estaba haciendo y quería seguir haciendo. Recuerdo a William Ramírez Tobón el día que leyó a Sofía Espinosa, la heroína de Bombardeos del Pato. Me preguntó un tanto ansioso: "¿Cómo lo hizo?". Luego me alentó: "hermano, no suelte esa cuerda".

y seguí, seguí jalando de esa cuerda. En dos meses escribí Los años del tropel con el material que había recogido para hacer un ensayo sobre la violencia como forma de participación social. Que la explicación -dije-la den los protagonistas, ¿por qué tengo yo que darla? En cinco semanas nació la criatura, eso sí, como diría Marx: "Chorreando sangre y lt-do por todas partes".

El camino se abría claro. Vinieron otros);extos casi de una sola sentada: Selva adentro, Siguiendo el corte y Aguas arriba. Son rela

tos que recogen la experiencia social, la historia de las zonas de colonización. Aunque creo que, bien miradas las cosas, lo que recogen es un retazo del alma de muchos colombianos.

Si Camilo Torres me enseñó a soñar y Estanislao Zuleta a leer, la gente corriente, la que se levanta y se acuesta, la que mata a otro y reza por él, esa gente que somos todos nosotros, me enseñó a escuchar y, digámoslo ya, a escribir, porque una vez que uno escucha no puede dejar de escribir.

Creo que en realidad nosotros los intelectuales no sabemos o no podemos escuchar. Mientras oímos estamos construyendo argumentos polémicos que llenan el espacio donde debería ser alojado lo que el otro trata de decimos. Nos enrocamos como en el ajedrez para aturdimos con nuestras propias razones, lo que no es otra cosa que un salva a nosotros mismos. Nuestra crítica está viciada de pr~sunción. Ello tiene su precio: no hemos comprendido a la gente ni hemos podido gozar su lenguaje. En lugar de construir puentes lo que construimos son fortalezas. Escuchar, perdónenme el tono, es ante todo una actitud humilde que permite poner al otro por delante de mí, o mejor, reconocer que estoy frente al otro. Escuchar es limpiar lo que me distancia del interlocutor, que es lo mismo que-me distancia de mí. El camino, pues, da la vuelta.

Decía arriba que escuchar es casi escribir. Pero pregunto: ¿Cómo puede uno guardar lo que ha encontrado cuando ese hallazgo es un instante de plenitud? La verdadera relación con otro ser humano es jubilosa porque ha logrado romper la trinchera del miedo. Pienso que guardar esa emoción podría ser dañino. No es sólo una responsabilidad sino un problema de estabilidad. ¿Cómo seguir viviendo solo cuando uno conoce al vecino, y sabe además que vive tan solo como uno? Pero hay más: ¿Cómo no comunicarle al vecino que uno existe? ¿Cómo no mandarle un papelito diciéndole: "aquí estoy"? Eso es escribir.

Uno tiene miedo de escribir, como tiene miedo de escuchar, en fin, de vivir. El primero y más fuerte impedimento para hacerlo es, o es llamado el buen gusto literario; el escribir bien

que uno dice. La pretensión de escribir bien es el cerrojo de una cárcel. Escribir bien es escribir para ser reconocido y celebrado y no un acto de comunicación. Es poner la atención en mi público y no en mi grito. Por eso no se escribe como se habla, cuando el mayor mérito de una obra literaria es precisamente reproducir el lenguaje de la vida. Escribir como hablan los colonos, por ejemplo, es hablar con ellos. ¿Qué más se le puede pedir a la palabra?

Vistas las cosas en conjunto y antes de que estas reflexiones sueltas dejen de ser una confesión y una invitación, quiero terminar retomando una tesis esbozada atrás. Escuchar y

escribir son actos gemelos que conducen a la creación. El conocimiento no es el resultado de la aplicación de unas reglas científicas sino un acto de inspiración, cuyo origen me es vedado pero cuya responsabilidad me es exigida. Uno no escoge los temas, dice Sábato, los temas lo escogen a uno. La creación esconde la utopía, la aspiración a un mundo nuevo y distinto que puede ser tanto más real cuanto más simple. Las cosas suelen no estar más allá sino más acá. Permítanme terminar diciendo que la creación es el movimiento de la vida. Por eso todo esfuerzo encaminado a conocer debe aspirar a crear, no a descubrir. Crear es al fin y al cabo un acto ético.

RESEÑAS

Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez, (editores)

Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective

Scholarly Resources; Inc., Wilmington, Delaware, EU, 1992.

Este texto es la introducción general del libro Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective, editado por Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez, recientemente publicado en los Estados Unidos por la editorial Scholarly Resources. El libro, conformado por catorce ensayos escritos por especialistas colombianos y extranjeros, constituye la primera visión global sobre los conflictos políticos y sociales del siglo XX en Colombia, publicado en lengua inglesa.

Cada vez se extiende más, entre el público norteamericano, la idea de que la actual situación de violencia que vive Colombia es simplemente una consecuencia del tráfico de drogas. Esta visión, que reduce notablemente la complejidad de la situación colombiana, es promovida por las agencias estatales y los medios de información, y ha llegado, incluso, a ser aceptada por numerosos especialistas en asuntos latinoamericanos. Ciertamente, numerosas facetas de la realidad colombiana aparentemente confirman este punto de vista. Así por ejemplo, el tráfico de cocaína, en su mayoría destinado al mercado norteamericano, es en buena medida responsable del exorbitante incremento de la tasa de homicidios de la ciudad de Medellín (equivalente en 1988 al doble de la tasa de homicidios de Detroit), hasta el punto de llegar a convertirse en una de las más violentas del mundo. Los nexos entre la violencia y el narcotráfico se pueden apreciar también en la institución del sicariato, utilizada por la mafia no sólo para ajustes de cuentas o para monopolizar el comercio de la droga, sino también para presionar a las autoridades judiciales.

Para mencionar otro ejemplo, basta señalar cómo varios de los grupos guerrilleros que operan en el país se han visto involucrados en el cultivo o

en la comercialización de la cocaína, paralelamente con el desarrollo de diversas actividades violentas que, en los últimos años, han incluido el sabotaje a oleoductos, el secuestro, el asesinato y constantes enfrentamientos con el ejército colombiano. Finalmente, y lo que constituye su desarrollo más siniestro, las organizaciones de narcotraficantes han estado vinculadas al surgimiento de grupos paramilitares, algunos de los cuales tienen nexos innegables con miembros de las Fuerzas Armadas. Estos grupos alrededor de ciento cuarenta según informes oficiales, se crearon inicialmente con el objeto de combatir a los grupos guerrilleros y de proteger algunas zonas rurales y a sus habitantes, pero terminaron por considerar como sus enemigos principales a dirigentes de la izquierda democrática, sindicalistas, candidatos y militantes de la Unión Patriótica, líderes comunales y activistas estudiantiles. Estas organizaciones criminales son en buena medida las responsables de numerosas masacres y de cientos de asesinatos y desapariciones, así como del exilio de muchos colombianos víctimas de amenazas anónimas.

Los lectores de los trabajos incluidos en este libro podrán encontrar evidencias de estos y otros nexos entre el narcotráfico y la escalada de violencia que ha soportado en los últimos años la sociedad colombiana, pero al mismo tiempo podrán comprender qué tan complejas e intrincadas resultan estas mismas relaciones. Así, por ejemplo, el crecimiento de la tasa de homicidios en algunas ciudades colombianas no puede entenderse simplemente como el resultado de las actividades de los grupos de sicarios vinculados al narcotráfico. En primer lugar, el sicariato, que originalmente fue utilizado por los jefes del narcotráfico, ha penetrado hoy en día en

numerosas esferas sociales no vinculadas con las drogas, de tal manera que el sicario es hoy empleado para propósitos tan diversos como el asesinato político, ajustes de cuentas por negocios o asuntos personales. En segundo lugar, el consumo de drogas, principalmente de basuco, se ha venido extendiendo entre los sectores marginales de las principales ciudades colombianas, que hasta hace poco no habían sufrido este flagelo, pero que en los últimos años han visto cómo, allado del crecimiento de los índices de consumo, se desarrollan las secuelas, que nos son tan familiares a los norteamericanos, de resquebrajamiento social e incremento de la criminalidad.

El examen de la situación en Cali, que realiza Alvaro Camacho en su artículo "Las dimensiones urbanas de la violencia", muestra qué tan compleja puede llegar a ser esta relación. Camacho distingue entre el homicidio "público" y el "privado", y encuentra que esta última es la modalidad más común tanto en Cali como en Medellín. Al mismo tiempo compara la tasa de homicidios en estas dos ciudades y comprueba cómo ésta, en el caso de Medellín, duplicó a mediados de los años ochenta la alcanzada en la ciudad de Cali, situación que, de acuerdo con su hipótesis, responde a las peculiares formas de hegemonía desarrolladas por la élite caleña.

Las implicaciones de los nexos existentes entre la guerrilla y el narcotráfico son igualmente complejas. Como lo demuestran los ensayos de Eduardo Pizarro, "La guerrilla revolucionaria en Colombia", y de Alfredo Molano, "Colonización y violencia", el crecimiento de los grupos guerrilleros en los últimos años no puede interpretarse únicamente como resultado del acceso de estos grupos a las ganancias

del narcotráfico, aun cuando, ciertamente, esto les ha facilitado un aumento notable en su armamento y ha permitido a algunos contar con recursos monetarios suficientes para garantizar el reclutamiento de jóvenes desempleados de las ciudades. El prestigio y el apoyo popular con que cuentan algunos grupos guerrilleros en ciertas zonas del país, tal vez pueda explicarse más como un reflejo de la efectividad alcanzada por aquellos en la organización de la vida local, que como apoyo popular a la ideología de dichas organizaciones. Ciertamente el orden social impuesto por las guerrillas en apartadas regiones destinadas a la producción de coca ha hecho posible la organización de nuevas comunidades que, en contraste con otras regiones rurales del país, cuentan de alguna manera con una justicia que les ofrece cierto tipo de protección frente a otras formas de violencia. Por otra parte, la decisión de algunos grupos de establecer relaciones con el narcotráfico ha generado un intenso debate en su interior y, si bien los costos políticos e ideológicos pueden aún no ser claros, para algunos grupos estos vínculos han resultado altamente negativos, en la medida en que se han visto involucrados en una lucha ciega con sus antiguos socios.

Varios de los ensayos en este libro documentan las actividades de los grupos paramilitares de derecha, pero las conclusiones de la Comisión para el Estudio de la Violencia, "Violencia organizada", ofrecen el más comprensivo análisis de este tópico. El origen y las actividades de algunos grupos paramilitares y escuadrones de muerte pueden estar ciertamente conectados con el dinero de la droga y con organizaciones criminales. Sin embargo, la responsabilidad que se autoadjudicaron de preservar los valores cristianos y los derechos de propiedad, así como de librar a la sociedad de miembros indeseables, los han involucrado también en actividades que van más allá de sembrar el terror entre los militantes de izquierda. Sus víctimas incluyen prostitutas, homosexuales e indigentes y, paradójicamente, drogadictos y expendedores de droga también.

El ensayo de Luis Alberto Restrepo, "La crisis del sistema político y sus escenarios", analiza también estos procesos, pero tal vez su contribución más importante es que explora los vínculos, generalmente poco com

prendidos fuera de Colombia, entre el narcotráfico y el Estado colombiano, que van más allá de involucrar a altos oficiales en el tráfico de drogas en el soborno a los jueces. El narcotráfico representa para la élite colombiana su mayor dilema ideológico y político. De una parte, la presencia del dinero del narcotráfico en la economía colombiana (más evidente en áreas como la construcción y el consumo de lujo que en la industria manufacturera o la agricultura) ha permitido, en buena medida, que el país haya evitado la terrible crisis económica y fiscal que ha afectado a muchas otras naciones latinoamericanas durante la década pasada. De otra parte, la economía legal colombiana permanece fuertemente dependiente de los Estados Unidos, que demanda de Colombia una persecución más vigorosa y el fin del narcotráfico. El tortuoso curso de la política colombiana frente al narcotráfico, la cual ha girado en torno al explosivo tema de la extradición, refleja fielmente este dilema. El narcotráfico garantiza la salud de la economía colombiana en el marco de un capitalismo dependiente, lo cual contribuye a preservar la posición privilegiada y el dominio de clase de la élite. Sin embargo, la presión del gobierno norteamericano a un gobierno que tal vez constituya la última garantía de un orden social que está siendo desafiado por la movilización popular y la violencia revolucionaria, exige que Colombia, pese a los riesgos, adopte una acción vigorosa en contra del narcotráfico.

Esta y otras hipótesis desarrolladas en detalle en los ensayos dedicados a la crisis actual -Parte III- permiten apreciar la forma como el narcotráfico contribuye a la violencia de la sociedad colombiana contemporánea. Sin embargo, y pese a esta poderosa influencia y sus diversos y paradójicos efectos, el narcotráfico en sí mismo no explica las dimensiones de esta violencia. Contrario a lo que aun los más informados ciudadanos norteamericanos y agentes políticos puedan creer, las raíces de la violencia contemporánea se hunden en el pasado. Entre 1946 y 1966, mucho antes de que el narcotráfico constituyera un factor importante, Colombia experimentó un período de violencia mucho más dramático que el que vive actualmente. Conocida como la Violencia, la conmoción civil de esos años presenta horripilantes analogías con la situación que se ha esbozado en los párra

fos precedentes. La tasa de homicidios, que creció durante este período más en las zonas rurales que en las urbanas, alcanzó niveles extraordinarios, particularmente a mediados de los años cincuenta. Grupos revolucionarios, que actuaron durante este período inicialmente bajo las banderas del Partido Liberal, no de la izquierda marxista, ocuparon extensas áreas del país en el corazón de la zona cafetera, en contraste con las áreas periféricas controladas por la guerrilla hoy. Grupos paramilitares vinculados con el gobierno y el Partido Conservador hicieron lo posible por acabar con los revolucionarios y limpiar el país de comunistas y enemigos de la religión católica. En este proceso unos doscientos mil colombianos, en su mayoría campesinos, perdieron sus vidas, muchos de ellos víctimas inocentes de un enfrentamiento partidista fuera de control.

El período de la Violencia, objeto de la Parte II, prefigura de este modo el curso que tomaría la situación. No obstante, los ensayos de Gonzalo Sánchez, "La Violencia: una síntesis interpretativa", Carlos Miguel Ortiz "La Violencia y los negocios", y de Malófilo Medina, "Violencia y desarrollo económico", revelan cómo la relación entre estos dos fenómenos -la Violencia clásica de mediados de siglo y la violencia de los años ochenta- es de hecho más compleja de lo que las simples analogías suponen. Esta complejidad es captada mejor por el énfasis en las continuidades que conectan los distintos períodos históricos a lo largo de la historia colombiana entre los siglos XIX y XX. Estas continuidades, introducidas en la Parte I, son principalmente de dos tipos. En primer lugar, están los conflictos sociales que se encuentran implícitos en el desarrollo de la lucha por la tierra. En segundo lugar está la influencia del peculiar y destructivo sistema político colombiano.

El esfuerzo por interpretar los efectos de estos dos factores -el socioeconómico y el político-, y por rastrear su intrincada interacción a lo largo del tiempo, ha representado para los estudiosos del fenómeno un formidable desafío teórico e interpretativo. En la superficie de la revuelta tradicional campesina entre los partidos Liberal y Conservador, la Violencia puede parecer más cercana a las guerras civiles del siglo XIX (donde los dos partidos se formaron), que a la revolución so

cial que algunos de los tempranos analistas de izquierda han tratado de hallar en ella. A pesar de esto, casi todos los ensayos incluidos en este libro revelan cómo la lucha por la tierra y el conflicto de clase, puntos en disputa que aflorarán aún más durante las últimas tres décadas, subyacen en el fondo mismo de la Violencia. No obstante, como casi todos los ensayos también lo sugieren, la lucha de clases en la Violencia (antes o después de ella) ha sido continuamente oscurecida, distorsionada y canalizada por el sistema político que, no obstante su incapacidad para contener el conflicto civil, resultó supremamente funcional para proteger a la élite de las consecuencias sociales del conflicto político.

Los orígenes históricos inmediatos de la lucha por la tierra --el primero de los elementos de continuidad señalados anteriormente-- se remontan a la masiva ocupación de los terrenos públicos que se desarrolló a finales del siglo pasado y comienzos del presente. Como Catherine LeGrand lo señala en su artículo, "Antecedentes agrarios de la Violencia", la política colombiana sobre tierras, presumiblemente diseñada para estimular el crecimiento y la producción de pequeños y medianos propietarios, condujo a la consolidación de grandes haciendas y a la proletarianización de los pequeños propietarios. En mi artículo, "El movimiento obrero (1930-1946) y los orígenes de la Violencia", sostengo que ese proceso fue invertido entre 1920 y 1940 en el vital sector cafetero y que las implicaciones sociales, ideológicas y políticas de este hecho fueron decisivas en el desencadenamiento de la Violencia a partir de 1946.

La lucha por la tierra, particularmente en la zona cafetera, constituye uno de los rasgos centrales de la Violencia, tal como lo señalan claramente Gonzalo Sánchez y Carlos Ortiz. Sánchez, sin embargo, está más interesado en las expresiones urbanas de la lucha de clases, particularmente en el significado político de Gaitán y en las consecuencias de su asesinato, luego del cual se activó la resistencia liberal en numerosas localidades del territorio colombiano. Ortiz, por su parte, revisa tempranas nociones promovidas sobre todo por estudiosos de izquierda, que presentan la Violencia casi exclusivamente como una ofensiva de los grandes propietarios en contra del campesinado, proceso que, aunque ocurrieron algunas áreas, no puede generalizarse.

zarse pues el reordenamiento en la tenencia de la tierra que se dio en las zonas cafeteras parece haber favorecido principalmente a grupos emergentes, en especial a los pequeños comerciantes. Finalmente, desde los años cuarenta la relación entre colonización y violencia, particularmente en las áreas de frontera ubicadas fuera de la zona cafetera, ha demostrado seguir siendo explosiva. Como Pizarro y Molano lo demuestran, es precisamente en estas áreas en donde, desde comienzos de los años sesenta, los grupos guerrilleros revolucionarios han logrado establecer sus principales bases de operación.

En torno a la relación entre violencia y sistema político, David Bushnell en su ensayo "Política y violencia en el siglo XIX", examina los orígenes de los partidos Liberal y Conservador y la génesis del sistema político bipartidista colombiano, el cual, en contraste con la experiencia de casi todo el resto de América Latina, ha permitido a los partidos tradicionales conservar el monopolio de la política a lo largo del presente siglo. Bushnell sostiene que el punto de ruptura entre los partidos --y la principal causa de conflicto entre ellos-- fue su enfrentamiento en torno al poder y los privilegios que debían otorgarse a la Iglesia Católica, argumento éste que muchos historiadores hemos seguido aplicando para comienzos y mediados del siglo pasado, aunque sostenemos que para finales de siglo las diferencias económicas entre y en el interior de la élite y los partidos se constituyeron en el punto de discusión más importante.

Cierto o no, a lo largo del siglo XX los dos partidos tradicionales han dominado la escena política y sus principales alternaciones del poder han estado marcadas por violentos enfrentamientos, especialmente en las áreas rurales. Estas cruciales alternaciones --en 1930, cuando el liberalismo accedió al poder luego de medio siglo de control conservador, y en 1946, cuando los liberales pierden el poder frente a los conservadores-- pueden comprenderse mejor, en mi opinión, en términos del conflicto de clase y de los cambios imperativos del orden capitalista mundial. Para 1958 las élites de los dos partidos, acosadas por la pesadilla de la Violencia, y alarmadas por la emergencia de una tercera fuerza, el gobierno populista militar de Gustavo Rojas Pinilla, encontra-

ron una salida a la crisis en el Frente Nacional, un pacto en el cual se acordó el reparto político equitativo.

Como Daniel Pecaú en su artículo "Guerrillas y violencia" y Luis Alberto Restrepo lo demuestran, aunque legalmente el Frente Nacional terminó en 1974, constituye aún la estructura de la vida política de la nación. Pecaú señala cómo el carácter limitado de la democracia durante el Frente Nacional contribuyó, de hecho, a generar la violencia política, particularmente al animar el ascenso y la consolidación de los grupos guerrilleros a partir de los años sesenta. Restrepo, quien examina el mismo período y llega a similares conclusiones, considera que el escenario futuro más probable, salvo una extraordinaria movilización democrática capaz de superar los límites de la política tradicional, es probablemente el ascenso de la violencia.

Estas continuidades políticas y socioeconómicas que permiten ligar el análisis de la violencia tanto en el pasado como en el presente, respaldan el texto de Ricardo Peñaranda, "Los estudios sobre la Violencia", para quien el tema se ha convertido en el problema central de la historiografía colombiana contemporánea. Su examen de la nueva y extensa bibliografía de la Violencia, con el cual concluye este libro, muestra cómo el crecimiento de estos estudios, la riqueza empírica y la sofisticación analítica que han alcanzado, han estado acompañados por el renovado interés de ampliar la periodización clásica de los estudios de la Violencia, con el fin de cubrir aspectos cruciales de la historia de los dos últimos siglos.

Los ensayos aquí reunidos constituyen una representativa muestra de los más recientes trabajos. Agrupados en tres partes --antecedentes, la Violencia, y la crisis contemporánea--, permiten seguir el desarrollo de las investigaciones recientes, y al mismo tiempo, refuerzan nuestra convicción de que la comprensión y la búsqueda de posibles soluciones a la terrible crisis que encara Colombia pasa necesariamente por el reconocimiento de sus raíces históricas.

Resulta atractivo pensar que la actual situación de violencia pueda resolverse con la eliminación del narcotráfico, posibilidad que aunque remota puede llegar a darse. Pero por el contrario,

los autores de estos ensayos sostienen que es muy difícil llegar a una solución, a no ser que se apunte al corazón del problema. Sólo una fundamental democratización de la sociedad colombiana, basada en la comprensión de los conflictos pasados y orientada hacia fundamentales reformas sociales y políticas, podrá crear las condiciones para una paz futura.

Al presentar estos ensayos al público norteamericano, reconocemos el hecho

de que tales reformas dependen no solamente de la capacidad de acción política y democrática de la opinión colombiana, sino también, en alguna medida, de la actitud de su contraparte en el exterior, particularmente en los Estados Unidos. Esperamos que los ciudadanos norteamericanos y sus agentes políticos encuentren en este libro no sólo una descripción detallada y analítica de la aguda crisis por la que atraviesa la sociedad colombiana y de las violentas consecuencias del narco.

tráfico. Esperamos que ellos lleguen a apreciar la profunda y compleja lucha democrática de la mayoría de los colombianos por alcanzar un orden social más libre y más justo.

Charles Bergquist, historiador norteamericano, coordinador del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Washington.

Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina

Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

Poder local representa uno de los primeros aportes para la comprensión de los avances tempranos del más reciente proceso de reforma del Estado ocurrido en Colombia. El volumen relativamente amplio de literatura referida al tema del que ya se dispone en el país se ha centrado, fundamentalmente, en el análisis de los contenidos de las políticas descentralizadoras, sus relaciones con las tendencias actuantes en el plano internacional, o con otros aspectos de la institucionalidad, así como del desarrollo económico o las estructuras fiscales. En este caso se ha dado un paso más adelante: el estudio de las primeras aplicaciones de estas políticas en el terreno de las reformas municipales y el examen de las modificaciones incorporadas al respecto en el nuevo marco constitucional, como resultado de las dinámicas políticas.

El libro de Pilar Gaitán y Carlos Moreno recoge los resultados de una investigación iniciada en 1988, en el mismo momento en el que entraban en aplicación algunos instrumentos de la política descentralizadora, e incorpora avances logrados en estudios referidos a comportamientos electorales, los cuales enriquecen la comprensión de los alcances de las reformas. Componen el trabajo dos líneas de análisis estrechamente relacionadas: los efectos políticos de la elección de alcaldes y los alcances previsibles de

la descentralización fiscal. Antecede al tratamiento del primer gran tema un examen de los enfoques teóricos que han encuadrado las diversas interpretaciones del proceso de reforma estatal. En ambos casos, los análisis cuentan con información factual--cifras acerca de la participación electoral y estadísticas básicas sobre composición de presupuestos y condiciones socioeconómicas-, todo lo cual constituye, en adelante, materia prima fundamental para dar continuidad a las líneas de análisis desarrolladas por los autores del libro acá comentado.

Varios puntos merecen consideración especial en este estudio. Inicialmente, la revisión del debate en torno a la reforma del Estado propone una clasificación de enfoques, considerados en forma crítica y frente a los cuales se sustenta una escogencia teórica que podría enriquecerse al referirla a la discusión más amplia sobre las relaciones Estado-sociedad, infortunadamente circunscrita en nuestro medio a un número relativamente reducido de autores.

La escogencia teórica que orienta el análisis de la descentralización en sus contenidos políticos, concede una amplia autonomía a la esfera de las relaciones políticas y de allí se derivan dos aspectos destacados: de una parte, las particularidades que a este nivel ofrece la experiencia colombiana

na, y de otra, el signo político democratizador y progresista que el proceso seguiría en nuestro caso.

En cuanto al primer aspecto, el estudio insiste en señalar la ubicación de la descentralización que afronta el país, dentro de una tendencia generalizada en América Latina y en otras latitudes, pero resaltando cómo en cada caso operan particularidades propias, cuya consideración permite trascender en el análisis los enfoques deterministas, los cuales ofrecen el riesgo de desconocer la forma en que, dentro de cada sociedad, interactúan las distintas facetas que la configuran. En cuanto al segundo, el análisis de la elección popular de alcaldes, el estudio destaca su carácter democratizador; sin embargo, las reflexiones sobre las políticas fiscales hacen evidente la primacía que tiende a adquirir un modelo de Estado altamente centralizador y autoritario. Esto es irrefutable en el contenido del más reciente documento orientador de la política de descentralización (Eduardo Wiesner, Colombia: Descentralización y federalismo fiscal, Bogotá, 1992).

Los matices propios de cada uno de los análisis (político y fiscal) enriquecen la discusión sobre las reformas en curso. Al considerar, en uno y otro caso, los antecedentes de estas políticas, se destacan en cuanto al primero los aportes que hiciera el espíritu

aperturista de la administración Betancur al rumbo democrático de la descentralización. No obstante, al considerar la continuidad de estos antecedentes, desde el gobierno de Alfonso López M., pasando por las administraciones Turbay y Barco hasta llegar a la nueva Carta Política, se hace evidente, más que un conjunto de avances progresistas, la consolidación de las orientaciones básicas trazadas por López Michelsen, precisadas por la Misión Bird-Wiesner (Finanzas intergubernamentales en Colombia, Bogotá, 1981) durante el mandato de J.C. Turbay, y reiteradas en el reciente y citado documento de la Misión para la Descentralización. Tales orientaciones, destacadas en el análisis fiscal del libro de Gaitán y Moreno, buscan afianzar un esquema en el cual se amplía la participación del nivel municipal en la apropiación de los recursos del presupuesto, pero se centraliza aún más la decisión sobre la destinación del gasto. En otras palabras, se desconcentra la administración, al tiempo que se centraliza la decisión sobre el destino de los recursos.

En este punto subyace una gran relación con el análisis explícitamente político, ya que las orientaciones de la política fiscal no son neutras y están naturalmente afectadas por los intereses políticos. En el examen de las condiciones fiscales derivadas del sistema impositivo, el estudio señala la debilidad de una de sus fuentes estratégicas, el catastro, como resultado de la ~presiones de los principales propietarios de edificios y terrenos (p. 243). Esta observación puede ampliarse al conjunto de los representantes del gran capital, cuyos intereses se han plasmado en las sucesivas reformas tributarias, las cuales sistemáticamente han privilegiado los impuestos al consumo, a las exportaciones y a las rentas de trabajo, en beneficio de

las rentas de capital (G. Perry y M. Cárdenas, Diez años de reformas tributarias en Colombia, Bogotá, 1986).

Guarda alguna relación con el punto anterior el tema de la regulación estatal frente a los desequilibrios regionales en el desarrollo social. Es clara la tendencia seguida hasta el presente por las asignaciones presupuestales, dirigidas a favorecer las regiones más atractivas para la inversión privada, en desmedro de los espacios marginalizados y, como se deduce del estudio en consideración (p. 244 y ss.), no son evidentes aún rupturas sustanciales en este sentido en el marco de la nueva Constitución.

Los matices diferenciados en los análisis político y fiscal no son contradictorios: enfocan sí aspectos encontrados de la reforma en la medida en que, de una parte, en lo referente al manejo fiscal, se acogen las orientaciones dominantes internacionalmente, derivadas del enfoque neoliberal, y de otra, se producen rupturas en el ordenamiento político tradicional. Estas últimas, resultantes del juego de las distintas fuerzas políticas y sociales, logran introducir cambios en la propia política fiscal, como lo advierte el estudio con respecto a las diferencias en los criterios para la asignación de recursos presupuestales establecidos en la derogada Ley 12 de 1986 y en el Artículo 357 de la Constitución de 1991, los cuales pasaron de considerar el tamaño total de la población (Ley 12), a privilegiar el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

No obstante, en el mismo sentido ya observado de las tendencias dominantes en la política fiscal, conviene tener en cuenta la opinión vertida en el informe Wiesner, sutilmente cuestionadoras de la validez de la consul

ta por votaciones sobre las políticas públicas. Esta opinión no puede pasarse por alto si se tiene en cuenta su peso decisivo en la definición de políticas por parte del Estado colombiano, como lo evidencia el significado que tuvo el primer informe (1981) en las primeras normas básicas de la descentralización, y la Ley 12 de 1986, en particular, la cual prácticamente transcribió las recomendaciones del informe Bird-Wiesner.

De otra Varte, la propia elección popular de alcaldes no escapa en sus resultados concretos a los condicionantes específicos del contexto social. Ciertamente, como se advierte en los análisis sobre participación electoral y fuerzas políticas, así como en la identificación del perfil, de los alcaldes electos, hay cambios perceptibles, en los cuales deja su impronta la voluntad mayoritaria. Pero dentro de esta misma lógica también se inscribe el margen de imposición que pueden tener proyectos autoritarios, como lo ha puesto de presente un estudio de caso realizado recientemente en el Magdalena Medio (Ruth Miriam Moreno, "Violencia política y descentralización política: El caso Puerto Boyacá", Bogotá, CIDER; Uniandes, tesis para magister, 1992).

Poder local, como lo reconocerán los lectores, constituye ya un punto de referencia obligado para la discusión y comprensión de ésta nuestra historia más reciente, parte del presente y del futuro. Su valioso contenido, además expuesto en un estilo llano, pedagógico y totalmente limpio de jerga, está complementado con una edición pulcra en todo el alcance de la palabra.

Darío Fajardo Montaña, sociólogo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

Consuelo Corredor Martínez

Los límites de la modernización

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, CINEP, Bogotá, 1992.

En los últimos años la discusión sobre la modernidad ha cobrado especial importancia. Diferentes aproximaciones teóricas al problema han ido abriendo un campo de exploración que ha exigido avanzar en la

reinterpretación de la historia económica, social y política del país. Un elemento esencial aportado por estas reinterpretaciones ha sido el interrogarnos por las condiciones para la construcción de la ciudadanía y la formación de sociedades civiles, con capacidad de manejar las tensiones y conflictos de la sociedad, y avanzar en el dominio de sus condiciones de desarrollo.

Esta manera de abordar la cuestión planteó la necesidad de recurrir a análisis que superen las visiones simplificadoras de los procesos o las que los encierran en una mirada unidimensional que tuvieron en las últimas décadas un auge notable, como resultado del cual nos han quedado valiosos aportes en el campo de la historia y el análisis económico y político. Hoy el reto se encuentra en el desarrollo de análisis y estudios históricos multidimensionales. Es en esta perspectiva en la que se inscribe el libro de Consuelo Corredor Martínez, *Los límites de la modernización*, el cual enriquece el debate sobre la modernidad y la historia colombiana.

Se propuso la autora contribuir a la inteligencia de la crisis actual "mediante el esclarecimiento de algunos factores estructurales y conjunturales que le han propiciado y que se han ido entretejiendo en la historia reciente del país". Su tesis central es la de que la crisis es el resultado de la tensión entre "un proyecto de modernización económica ajeno a un proyecto de modernidad".

La modernización económica transformó aceleradamente el entorno socioeconómico. Fundada en un modelo de desarrollo liberal, caracterizado por el predominio de intereses privados sobre los públicos, hizo del mercado el centro de organización económica y social y privatizó al Estado, colocándolo como garante de la consecución de intereses particulares. El resultado fue una modernización excluyente en lo económico y la preservación del orden político tradicional.

Como resultado de la modernización económica se erosionaron los viejos lazos de dependencia personal, fidelidades y solidaridades en un proceso en el que, dado su carácter excluyente, no fue posible la construcción de solidaridades propias de la socie-

dad moderna basadas en la ciudadanía. No se logró salir de la "minoría de edad" consistente, como lo señala Kant, en la "incapacidad para servirse del propio entendimiento sin dirección ajena". Esta modernización carente de modernidad -entendida como la constitución de sujetos actores de su propio destino- produjo el doble efecto de acentuar la exclusión política, económica y social de amplios sectores de la población, e integrar los intereses de las élites dominantes desintegrando en el mismo movimiento los de las mayorías. La consecuencia fue un divorcio creciente entre el Estado y la sociedad civil, y la disociación entre la organización política y la organización social.

La economía no hizo partícipe a las mayorías de los beneficios del crecimiento y el Estado se identificó con los intereses particulares, funcionando más con fundamento en la coerción que en el consenso y sin lograr el monopolio legítimo de la fuerza. Mercado y Estado, lejos de contribuir a la democratización de la sociedad, han potenciado sus características antidemocráticas y son hoy incapaces de hacer de la modernidad y de la modernización un proceso de construcción de ciudadanos, es decir de hombres libres con capacidad crítica.

La crisis contemporánea de la sociedad colombiana es económica, social y política, fruto de un prolongado y complejo proceso de desarrollo histórico en el que primaron los intereses de las élites dominantes, el Estado fue colocado al servicio de intereses económicos y políticos particulares, y la lucha política se redujo a una lucha por el poder y no a una lucha por el orden. En estas condiciones prevalecieron las relaciones de fuerza "como medio de resolución de los conflictos y de confrontación entre los diversos actores".

Superar la crisis actual demanda asumir el reto de la modernidad, que es, para Consuelo Corredor, el de la construcción de la democracia.

Esta obra hace aportes especialmente significativos. Rompe con la tesis desarrollista de que la modernización económica produce un orden social más democrático e igualitario. El análisis del modelo liberal de desarrollo realizado por Consuelo Corredor revela cómo, lejos de contribuir a

la democratización económica-social, se acentuaron las características de exclusión y desigualdad del orden económico y se reforzaron por esta vía las restricciones del régimen político colombiano. Logra de esa manera superar las visiones economicistas tan comunes en la literatura reciente y aprehender las interacciones entre economía y política. Sin desconocer las formas específicas de manifestación de los fenómenos, su tratamiento revela la multicausalidad que los genera. Cualquiera que sea la salida de la crisis lo cierto es que exige articular lo desarticulado, unir lo separado, en otros términos, se requiere de reformas que articulen lo político, económico y social.

Si la característica dominante en el devenir colombiano ha sido la de la interacción entre un proceso de modernización y contención de la modernidad, una forma de superar el estado actual es el desarrollo de la modernidad, entendido como un proceso de democratización de la sociedad. Y si bien la autora no logra escapar a la seducción del paradigma de occidente como modelo de modernidad, el enunciado de esta posibilidad nos lleva a planteamos el problema a partir de las condiciones particulares de nuestra historia. ¿Cuál es la ciudadanía que es posible construir a partir de ella? ¿Cuáles los rasgos del orden democrático de nuestra sociedad futura? Sobre valores universales irrenunciables como al pluralismo, la tolerancia, el respeto a las diferencias nos queda un largo y arduo camino por recorrer en la realización de un proyecto de modernidad que haga viable la construcción de la democracia posible, que no necesariamente pasa por el camino de la consolidación del orden social capitalista que, en nuestro caso específico, ha revelado sus limitaciones y restricciones. Queda abierta así la cuestión sobre las condiciones específicas que nos permitan alcanzar la construcción de un orden social en el que podamos "utilizar la propia razón sin tutelas extrañas" al decir de Adolfo Gilly, orden en el que logremos constituimos en actores individuales y colectivos, arquitectos de nuestro propio destino.

Esta obra es una invitación a interpretar nuestro pasado reciente en la perspectiva de lograr una forma de organización social superior. En medio de una literatura hipercrítica, frecuentemente marcada por el pesi-

mismo frente a la complejidad de los conflictos que afrontamos y sus posibles desenlaces; cuando prevalecen las voces que tienden a reducir al Estado y magnifican la racionalidad del mercado y su poder autorregulador, es ciertamente positivo encontrar una mirada proyectada hacia el

futuro, que reivindica la modernidad como la aventura de construir un orden social democrático que no es necesariamente el capitalista. ¿Utopía? Ciertamente, utopía a la que nos conduce la insatisfacción con lo conocido y el deseo por explorar lo desconocido.

Jaime Zuluaga Nieto, economista, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Diana Obregón Torres

Surgimiento de las sociedades científicas en Colombia, 1859-1936

Banco de la República, Bogotá, 1992.

Este libro podría contribuir de modo importante, y para el caso colombiano, a absolver la pregunta que con tanta retórica e insistencia se ha formulado con motivo de los 500 años. La actitud generalizada hacia el conocimiento científico, los obstáculos sociales e institucionales para la conformación de las organizaciones que lo cultivan y difunden, y el rol social de los individuos que la practican, constituyen un componente central de la identidad cultural cuya profusa enunciación no ha corrido pareja con los esfuerzos por un cuidadoso análisis.

Ya en el prólogo la autora nos indica en qué manera el examen de la precaria tradición científica colombiana -o a la inversa, para hacerse eco de una de las rectificaciones que el libro se propone: la historia del sitio que ocupa nuestro país en el conjunto de la actividad científica- continúa aureolada de exotismo, y tiende a vérsela como conocimiento erudito o superfluo. Suele asociársela a una historia aristocrática de las ideas, de las ideas en sí mismas y ciertamente las orientaciones pragmáticas no la favorecen como especialidad. A las de mandas de utilidad concreta sólo sabe responder con las afirmaciones más universales, y en ello consiste su carácter esencial.

Las propias conclusiones que la autora extrae del análisis parecerían corroborar tal percepción difundida: como balance del largo período estudiado y tras hacer a un lado las versiones interesadas de la historia y las hagio-

grafías o las formulaciones grandilocuentes, lo neto es -al igual de lo que se decía ya para la mayoría de los géneros literarios-la tradición de la pobreza. Incluso daría para el pesimismo si se parte de una concepción teleológica de la ciencia, la última de las afirmaciones de este libro: "El sentimiento de pertenencia a una comunidad imaginada no fue lo suficientemente fuerte para consolidar una comunidad científica real". Los esfuerzos recurrentes por conectarse con una tradición, por magnificar sus logros, lindando con la mitomanía en más de un autor o texto, son otros tantos índices de la debilidad. Entre más se manifiesta esa obsesión por restaurar la tradición perdida, más se hace patente la pobreza del momento. Ante todo porque invariablemente se empieza por reescribir la historia, cada esfuerzo organizativo importante ha comenzado por reinterpretar el significado de la Expedición Botánica.

Pero aquí no se trata de una concepción teleológica y la autora define con acierto su propósito: ni historia institucional ni historia epistemológica -sin descalificar a ninguna de ellas-, sino el enfoque que procura explicar los logros, por exiguos que sean, en la conexión que tengan con los estímulos y demandas de la sociedad del momento, con las representaciones existentes acerca de la ciencia y su papel, y con el rol social y el grado de aceptación que la figura del científico y la ciencia como una actividad continuada obtengan.

Al definir su enfoque la autora elude pseudoproblemas y falsas disyunciones. Entre estas últimas están las que acostumbren a contraponer la ciencia pura a la aplicada. Desde Safford, que por su orientación se centra en la ingeniería y sus efectos prácticos, ha tendido a verse en la propia orientación de las escuelas de ingeniería, dicha disyunción. Una pesquisa más exhaustiva y una lectura teórica distinta revela que el ideal de lo práctico y de lo teórico se hallaba en mezclas diversas en cada una de ellas. Si el quid era la preocupación por las matemáticas puras, aun los integrantes de la flamante sociedad de los nueve puntos, cultores o diletantes de la matemática abstracta con ribetes de sociedad hermética, pueden mostrar realizaciones prácticas. Y a la inversa, los adalides de la aplicabilidad y el pragmatismo no estuvieron exentos de inclinaciones hacia la alta matemática y en relación con ella lograban diferenciar su validez de su aplicabilidad. En un plano más cosmopolita, la rivalidad entre ingenieros antioqueños y bogotanos, y sus respectivos modelos formativos, que análisis precedentes, comenzando por el de Safford, han realzado, resulta otro problema mal planteado. Se trataba de un problema de evidentes repercusiones prácticas: cuál de las dos escuelas se hallaba en mejores condiciones para preparar al grupo dirigente del proceso de industrialización. Hoy está ya claramente establecido el papel de la Escuela Nacional de Minas, su mayor adecuación a las necesidades inmediatas del surgimiento de la in

dustria. Pero de ello no se infiere, como hasta ahora ha tendido a suceder a fuerza de acentuar el particularismo regional, que la actitud hacia la matemática, y más específicamente hacia la matemática abstracta, constituya el criterio diferenciador, el rasgo que decida cuál de las dos escuelas en definitiva se hallaba preparada para liderar el proceso. En el caso de Safford, dicha distorsión puede resultar del hecho de centrar el análisis en la ingeniería, y por esa vía llega a omitir todo aquel conocimiento que no esté relacionado directamente con las necesidades ingenieriles y prácticas. En otros casos proviene más bien de una cierta fascinación con la hipótesis original acerca del rol preponderante -incuestionable pero realzado a proporciones de leyenda- de la región antioqueña en el take off de la industria... amén de una exploración no exhaustiva de las fuentes.

Nuestra autora en cambio procede a hacer un rastreo exhaustivo de todas las piezas del debate acerca del papel de las matemáticas en la formación del ingeniero, y tuvo tiempo de cotejarlas con las demás realizaciones y actividades de cada uno de los protagonistas, lo cual le permite establecer con más ponderación, que los teoristas no lo eran tanto y que los adalides de lo práctico no carecían de intereses o inclinaciones por los asuntos abstractos. Y presenta suficientes pruebas en ambos sentidos.

De hecho, en su argumentación, y en el conjunto de su trabajo, esta autora supera otra contraposición habitual, que de modo simplificador tiende a contraponer los métodos y estilos de análisis de la historia y la sociología. Un abordaje adecuado del problema que se formula -podría decirse, su propia formulación como problema-, requiere de ambas destrezas y Diana Obregón demuestra poseerlas: rigor y criterio en la ubicación y examen de las fuentes, sentido de la larga duración, rigor y criterio para la selección del período estudiado. Análisis tipológico, y consideración detallada y comprensiva del problema de los valores y actitudes sociales de las profesiones, sus roles y su mediación en el proceso económico. Cuidadosa consideración a los vestigios existentes, pero también capacidad para construir evidencias complementarias, para interpretar y conferirle sentido a aquellas acciones y partes del proceso que no cuentan con

soporte documental pero que no por ello fueron menos reales.

Salvo en la introducción, donde sustenta su enfoque, y en el capítulo final, en que lo retoma para establecer el balance del período, la autora ha preferido una exposición que pudiéramos llamar taxonómica del problema, lo que implica ciertas dificultades para el lector no especializado así parezca más adecuada a las necesidades descriptivas. Aparte de los dos anotados, cada capítulo corresponde a una de las organizaciones en que puede hallarse un embrión de comunidad científica, pero la detallada exposición puede conducir a que no se vean los nexos entre ellas, a que el problema que se formuló para comenzar, en más de un pasaje, tienda a diluirse. Por otra parte, esa forma de exposición hace menos clara la referencia a las instituciones educativas que fueron nichos institucionales para los embriones de comunidades científicas: si el papel de la Universidad Nacional, de la Escuela Nacional de Minas, de los hermanos de La Salle y su institución resulta destacado, el de otras instituciones, que si bien no redundaron en una modalidad específica de organización, fueron decisivas en la aclimatación del ethos de la actividad científica y tuvieron un efecto multiplicador de sus valores esenciales, como la Escuela Normal Superior, resulta por contraste oscurecido. Y ello puede ser paradójico en tanto que los análisis más recientes tienden a destacar (Cfr. Alonso Tizabi, "Matemáticas: Estudios sobre el desarrollo e inserción social de las disciplinas y áreas de conocimiento", en La conformación de las comunidades científicas en Colombia, Misión de Ciencia y Tecnología, MEN-DNP-Fonade, Bogotá, 1990, Vol. 3, pp. 85-88).

A nuestro juicio, otra limitación es triba en el uso de la noción de élite a lo largo del análisis. Al igual que la investigación histórica reciente, nuestra autora usa de modo reiterado esa categoría. Está fuera de toda duda que el concepto de élite es plenamente aplicable (y unívoco e íntegramente denotativo) cuando es aplicado a los rudimentos de comunidades científicas, y al pequeño conjunto de individuos dedicados a actividades científicas en el marco de la sociedad total. Y lo sería aun hoy. Pero lo problemático reside en que se lo usa -y de modo reiterado!- como una

categoría de análisis social y de análisis político, tal vez por eludir el concepto de clase social, y al dar por supuestos y conocidos los restringidos canales de ascenso social y el funcionamiento de los mecanismos de dominación. No obstante, el trasladarlo al análisis social y al análisis político, quienes lo aplican -y lo reiteran- tal vez no sean conscientes de que están validando un modelo autoritario de sociedad y de Estado. Si en principio resulta funcional para designar lo restringido y excluyente del grupo -¿o clase?- social dominante justamente por ser denotativo y, por ende, por no dar cuenta de las demás connotaciones del proceso social y su dinámica, pierde validez en el contexto más amplio. Pues, ¿qué es lo otro de la élite? O aun: ¿de las élites? En ese contexto, ¿cuál es el concepto complementario que abarque al resto de la sociedad? ¿El de pueblo en su genérica, difusa, y cambiante configuración? ¿El de clases populares al cual alude nuestra autora en un pasaje? O peor aún, ¿el de masas con todo su amorfismo? Desde Saint-Simon y Mannheim, hasta Mosca y Pareto, la teoría de las élites se ha referido a un complicado sistema de minorías especializadas y a sus mecanismos internos de funcionamiento, pero ha mostrado sus limitaciones a la hora de entender la relación entre esas élites estratégicas y los procesos de diferenciación social. Cabe la posibilidad, desde luego, de un uso irónico del concepto, de que se lo quiera emplear subrayando el carácter oclusivo de una sociedad determinada; según ello el ingreso a la élite no estaría dado, como en las teorías originales, por el mérito y las cualidades, sino que por la simple vía de la herencia o más reductivamente, de la genética (con todo y sus riesgos recesivos!). En ese sentido cumpliría una intención polémica y sería útil en el debate político con toda su carga valorativa, a ciencia y paciencia de que se hace a un lado su valor analítico original. Pero tal vez no sea éste el caso; no es ironía ni polémica lo que explica su utilización, sino más bien una extensión no suficientemente meditada de su sentido original.

Para terminar debe decirse que nuestra autora hace gala de una prosa clara y fluida, transparente, lo que no es un mérito menor tratándose de un escrito académico, más aún, de una tesis de maestría. Desde el momento en que se redactó parece haberse pensa-

do tanto en la lectura que harán los pares, es decir los otros investigadores sobre el tema en ésta y en otras latitudes, como en la que podrían hacer los lectores corrientes y quienes comiencen a estudiar el tema. Bien	podría emplearse este texto para ilustrar las posibilidades pedagógicas de la disertación magisterial, o el equilibrio entre la claridad, la densidad y el rigor. O de cómo ser ameno sin prescindir de las formalidades académicas y del aparato crítico y documental. En términos más simples: ser didáctico sin pedantería.	
		Fernando Cubides, profesor de la Universidad Nacional.

EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA *

Ricardo Lucio y Mariana Serrano**

1. TEXTOS PUBLICADOS

Aldana, Eduardo, "Planeación en entidades de educación superior", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, tercera unidad, No. 28, Bogotá, ASCUN, 1983.

Amaya, Pedro, "Dos décadas en procura de un desarrollo científico-tecnológico al servicio del hombre colombiano", en La Tadeo, Vol. 3, No. 19, Bogotá, marzo 1989.

Anzola, Gabriel, A propósito de la universidad a distancia, Bogotá, Ediciones Avance, 1980.

Arciniegas, María Cristina, "La clasificación de las ciencias y las estructuras académicas universitarias: una visión histórica", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, tercera unidad, No. 22, Bogotá, ASCUN, 1983.

Ardila, Noé, "Los posgrados y su situación académica", en Seminario sobre posgrado, Paipa, s.e., 1983.

Arellano, Hernando, "Reflexiones sobre tendencias y alternativas en la educación superior", en Revista Javeriana, No. 473, Bogotá, abril 1981.

-, "La administración por objetivos en la administración universitaria", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, tercera unidad, No. 27, Bogotá, ASCUN, 1983.

Arias, Jaime, "La orientación actual de la educación superior", en Educación Superior y Desarrollo, Vol. 2, No. 2, Bogotá, ICFES, abril-junio, 1983.

Arizmendi, Octavio, Universidad y valores: recopilación de escritos sobre educación, Bogotá, Universidad de La Sabana, 1992.

Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN, "La autoevaluación institucional universitaria: el nivel académico", Simposio permanente sobre la universidad, tercer seminario general 1985-1987, cuarta unidad, No. 32, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1987.

-, "Administración de la investigación en la universidad", Simposio permanente sobre la universidad, tercer seminario general 1985-1987, tercera unidad: No. 26, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1986.

-, "La autonomía universitaria hoy", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, quinta unidad, No. 36, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1984.

-, "La educación permanente. Extensión, difusión y servicio universitario", Simposio permanente sobre la universidad, tercer seminario general 1985-1987, tercera unidad, No. 29, Bogotá, ASCUN-ICFES 1987.

-, "Educación y política: la educación en lo superior y para lo superior", Simposio permanente sobre la universidad, tercer seminario general 1985-1987, primera unidad, No. 6, Bogotá, ASCUN-ICFES 1985.

-, "Hacia un nuevo ordenamiento constitucional universitario", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1985, quinta unidad, No. 39A, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1985.

-, "Origen, estructura y régimen jurídico de las instituciones de educación superior", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1985, quinta unidad, No. 39B, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1984.

-, "Prospectiva universitaria", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general

Literatura publicada a partir de 1980 referente al sistema de educación superior colombiano considerado globalmente (estructuras, políticas, comportamiento general), o a partir de sus componentes básicos (educación tecnológica, formación a distancia, posgrados, etc.). No excluyen por tanto documentos relativos a aspectos muy particulares del sistema. Gran parte de la literatura correspondiente a 1980-1987 se halla reseñada en la publicación del ICFES Bibliografía a Colombia de 1987.

.. Investigadores del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

- 1985-1987, quinta unidad, No. 41, Bogotá, ASCUNICFES, 1985.
- , "El seminario investigativo", Simposio permanente sobre la universidad, tercer seminario general 1985-1987, primera unidad, No. 9, Bogotá, ASCUNICFES, 1985.
- , "Los sistemas de educación pos-secundaria", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, cuarta unidad, No. 30, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1984.
- , "Títulos y profesiones universitarias", Simposio permanente sobre la universidad, tercer seminario general 1985-1987, cuarta unidad, No. 31, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1987.
- Aubad, Rafael y Mesa, Saúl, Cuatro ensayos a propósito de la educación superior, Medellín, Lealon, 1982.
- Batista, Enrique, La evaluación del profesor universitario, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987.
- Becerra, Manuel, Educación para el desarrollo, Bogotá, MEN, 1990.
- Benavides, Juan, "Las universidades y el Estado en la reforma de la educación superior de 1980", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1985-1987, quinta unidad, No. 39, Bogotá, ASCUN, 1983.
- Betancur, Belisario, "La universidad, eje y propulsor del desarrollo", en Educación Superior y Desarrollo, Vol. 2, No. 1, Bogotá, ICFES, enero-marzo, 1983.
- Bogotá, Mireya, "En Colombia no hay quién investigue", en Noticias Jurídicas, Vol. 13, No. 53, Bogotá, abril 1990.
- Bolaños, Fernando (comp.), La educación superior en Colombia: compilación normativa, Bogotá, ICFES, 1990.
- Borrero, Alfonso, "Algunas consideraciones sobre la reforma universitaria", en Revista Mundo Universitario, No. 13, Bogotá, enero-marzo, 1980.
- , "Simposio permanente sobre la universidad: organización burocrática universitaria", tercera unidad, conferencia XIII, Bogotá, ASCUN-ICFES, 1982.
- , "Las profesiones universitarias hoy", en Educación Superior y Desarrollo, Vol. 2, No. 2, Bogotá, abril-junio, 1983.
- , "Administración universitaria", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, tercera unidad, No. 22, Bogotá, ASCUN, 1983.
- , "Administración y estructuras académicas universitarias", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1983-1984, tercera unidad, No. 22, Bogotá, ASCUN, 1983.
- , "El nivel académico y la evaluación institucional universitaria", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1985-1987, cuarta unidad, No. 32, Bogotá, ASCUN, 1983.
- , "La universidad hacia el futuro", Simposio permanente sobre la universidad, segundo seminario general 1985-1987, quinta unidad, No. 41, Bogotá, ASCUN, 1983.
- Brandenburg, Dale y Batista, Enrique, "Esquemas de posibles áreas de evaluación del desempeño profesoral en un sistema de evaluación de docentes", en Estudios Educativos, No. 20, Medellín, I semestre 1984.
- Calero, Américo y Calero, Lida, "La investigación sobre el estudiante colombiano", en Revista Escuela de Administración de Negocios, No. 7, Bogotá, enero-abril, 1989.
- Castro, Margarita, "Capacitación de docentes para la educación pos-secundaria", en Educación Superior y Desarrollo, Vol. 1, No. 3, Bogotá, ICFES, julio-septiembre, 1982.
- Cerda, Hugo, "Mito y realidad de los campos ocupacionales y profesionales. A propósito de los perfiles teóricos y reales de la educación colombiana", en Itinerario Educativo, Revista de la Facultad de Educación de la Universidad San Buenaventura, Año 1, No. 1, Bogotá, enero-abril, 1987.
- , "La investigación científica como agente de cambio de la educación colombiana", en Itinerario Educativo, Revista de la Facultad de Educación de la Universidad San Buenaventura, Año 1, No. 2, Bogotá, mayo-agosto, 1987.
- Centro Regional de Estudios Económicos y Sociales, CERES, Documentos, Barranquilla, Universidad del Norte, 1989.
- Cervantes, Angel, "Universidad actitud vs. universidad conocimiento", en Proyecto, Revista de la Facultad de Educación de la Corporación Unicosta, No. 2, Barranquilla, enero-junio, 1990.
- Centro Universitario de Desarrollo, CINDA, "Situación financiera de las universidades oficiales colombianas: alternativas de financiación", en Financiamiento y gestión universitaria en América Latina, Santiago de Chile, CINDA, 1987.
- Centro Intrauniversitario de Desarrollo Externo, CINDE, "La prestación de servicios: una modalidad de vinculación con el sector externo", en Anuario Científico, Universidad del Norte, Vol. 4, Barranquilla, 1984.
- Colciencias, Bases para el inventario del potencial científico-tecnológico en Colombia, Bogotá, Colciencias, 1989.
- , El sistema nacional de ciencia y tecnología, Instrumentos Jurídicos, Bogotá, Colciencias, 1991.
- , Ciencia y tecnología para una sociedad abierta, Bogotá, Colciencias, 1991.
- Comité Fwional de Cef:\tros de Investigación de la Modalidad Tecnológica, "La investigación en las instituciones tecnológicas", en Tecnología y Progreso, Revista Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Vol. 4, No. 7, Medellín, octubre 1987.
- Correal, Osmar, "Proceso de desarrollo y políticas de la educación superior en Colombia", en Planteamientos y reflexiones alrededor del currículo en la educación superior: Ciclo de conferencias, Bogotá, ICFES, 1987.
- Corredor, Carlos, "Una visión de Colciencias desde afuera", en Colombia: Ciencia y Tecnología, Vol. 7, No. 2, Bogotá, abril-junio, 1989.
- Crisis en la educación superior: Memorias reunión anual conjunta del ICED-IASEI, Bogotá, FES, 1986.